

Government
Publications


CAI
FN
- 86N21

3 1761 11555361 2



New Directions for the Financial Sector

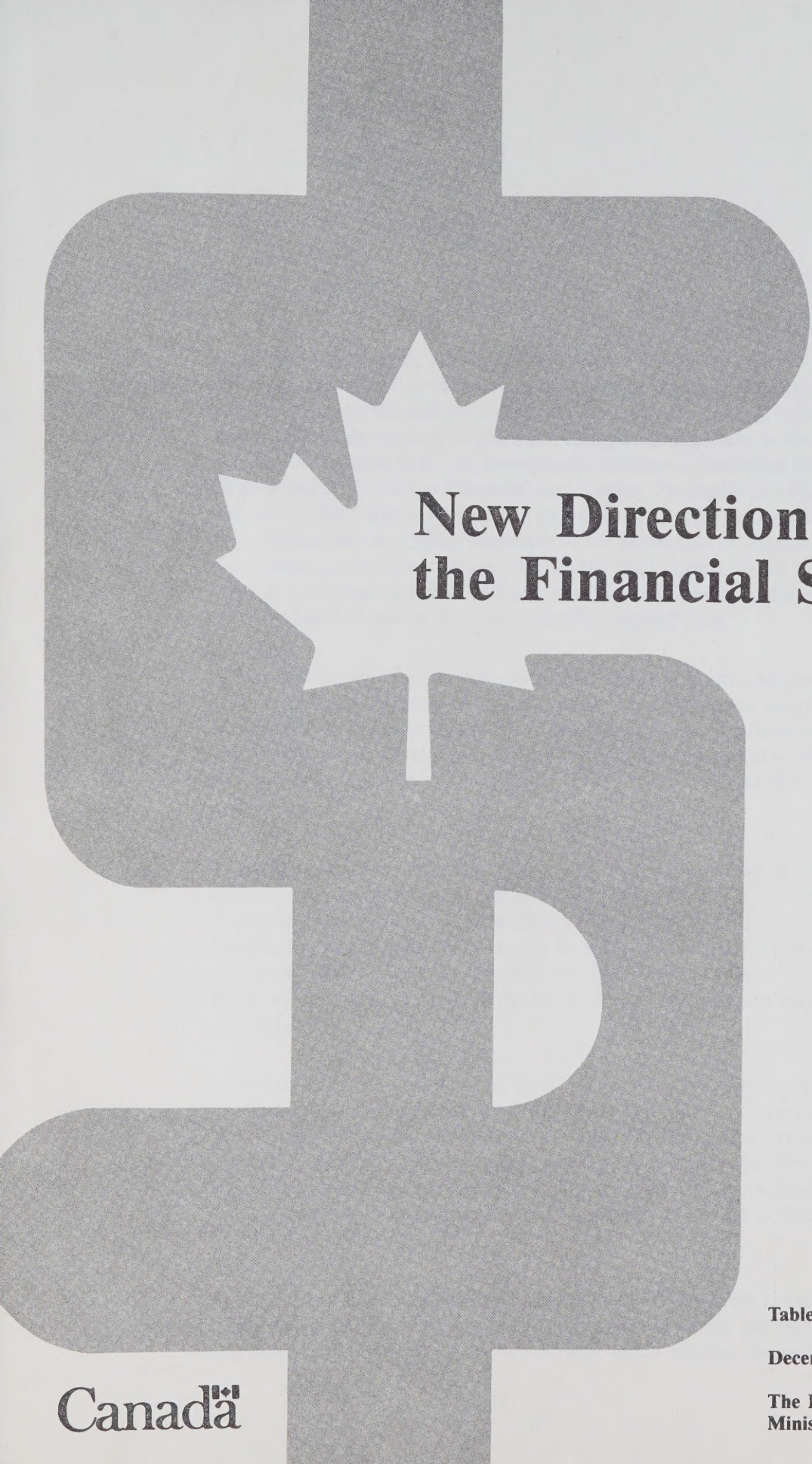
Canada



Digitized by the Internet Archive
in 2022 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761115553612>

CAI
FN
-86 NRK



New Directions for the Financial Sector

Tabled in the House of Commons

December 18, 1986

**The Honourable Thomas Hockin
Minister of State for Finance**

Canada



Preface

In the 1984 document, *A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal*, the federal government announced its intention to work with the provinces, the public and the financial community to develop legislation that would effectively respond to the rapid changes taking place in the financial system. Six months later, the government released a discussion paper, *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussions*. The purpose of this "Green Paper" was to encourage public debate and to help focus attention on possible policy responses to the challenges of change. As was stated in the preface to the Green Paper, "While the road to reform will be a difficult one, there is ... no turning back.... Changes will be required to modernize the regulatory system whatever course of action is finally decided upon".

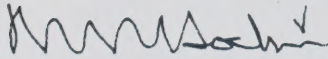
In the ensuing months, market trends and events at home and abroad have reinforced the imperative of financial sector reform. Numerous studies have been undertaken to examine all aspects of the industry, and the issue has been the subject of intense debate. Parliament has played an important role in this debate, through reports issued by standing committees of the House of Commons and Senate.

The policies set out in this document, which will be reflected in legislation to be tabled in the current session of Parliament, bring to fruition this process of financial sector reform. This statement of federal policy will remove the uncertainty that currently constrains financial market participants from planning and acting with confidence. The full details of these proposals will take final shape in the course of drafting the legislation, in consultation with the financial services industry.

This document also provides the broad policy framework within which the government will exercise the specific powers regarding the transfer of institutional ownership proposed in two bills currently before Parliament. As well, it describes the main elements of the regulatory framework to be brought forward. The legislation to implement the proposals for the supervisory structure will be tabled early in 1987 with the legislation implementing the balance of the proposals to follow later in the year.

The task of developing a modern financial sector framework is challenging. The policy issues are complex. The proposals described herein constitute a coherent and pragmatic set of principles and actions which balance competing interests

responsibly, and which will help us achieve the objectives set out in 1985 – the creation of a financial system of stability and integrity where sound, world-class institutions compete to provide individuals and firms with innovative, convenient services and broad access to credit.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Thomas Hockin' with a stylized flourish at the end.

The Honourable Thomas Hockin
Minister of State for Finance

Table of Contents

Introduction	1
I. Principles and Directions	5
Principles	5
Directions of Change.....	6
A General Financial Sector Policy Approach.....	6
Industry Structure and Institutional Powers.....	6
Ownership	7
A Framework for Prudential Regulation	8
The System of Supervision and Deposit Insurance	9
II. Powers of Financial Institutions	11
Financial Subsidiaries	11
Affiliation Through Common Ownership	11
Extension of Direct Powers.....	11
Commercial Lending.....	12
Consumer Loans	12
Investment Advice and Portfolio Management	13
Ancillary Fiduciary Powers	13
Networking	13
Non-Resident Participation.....	14
III. Ownership Policy for Financial Institutions	15
Ownership Rules for Chartered Banks.....	16
Ownership Rules for Trust, Loan and Insurance Companies.....	16
Acquisition of Banks or Conversion to a Bank	18
Application of Ownership Rules to Financial Conglomerates.....	18
Influence of Minority Shareholders.....	18
Definition of a Commercial Interest and a Commercial Link.....	19
IV. Regulation of the Financial Services Industry	21
The Control of Self-Dealing	21
Persons in a Position of Influence or Control.....	21
Banned Transactions	22
Controlled Transactions.....	23
Transactions Between Affiliated Regulated Financial Institutions	23

Conflict of Interest	24
Insider Information	24
Enhanced Disclosure	24
Enhanced Corporate Governance	25
The Role of Directors	25
The Role of Auditors	26
Investment Rules	27
V. The System of Supervision and Deposit Insurance	29
The Structure of the Supervisory System	29
Office of the Superintendent of Financial Institutions	29
Co-ordination with the CDIC and the Bank of Canada	30
Advisory Committee	31
Federal-Provincial Co-ordination	31
Supervisory Powers	31
Assumption of Control	32
Financial Institutions Restructuring Program	32
Deposit Insurance	33
Mandate of the CDIC	33
Issuing and Terminating Insurance Coverage	33
Information on Institutions	34
Additional Powers of the CDIC	34
Financing	34
VI. Further Proposals	35
Appendix	
Investment Rules: The Prudent Portfolio Approach	37
Trust, Loan and Insurance Companies	37
Subsidiaries	37
Real Estate and Common Equity	37
Mortgages	38
Exposure to Individual Investments	39
Portfolio Investments	39
Assets in Default	39
Trusteed Pension Funds	39
Real Estate and Resource Properties	40
Exposure to Individual Investments	40
Portfolio Investment	40

Introduction

In November 1984, in the document *A New Direction for Canada: An Agenda for Economic Renewal*, the federal government identified the financial sector as one of the key contributors to renewal of Canada's economy. The government announced its intention to explore, in consultation with consumers, business and the provinces, the question of how traditional thinking about financial institutions and their regulation should be altered to help improve the economy. The document posed a question being addressed in some other major financial centres throughout the world: how far should financial regulation move from the historical approach, which emphasized specialization in services, to permit financial institutions to offer a broader range of services to the public? To what extent, in other words, should separation be maintained between the traditional "four pillars" – banks, trust and loan companies, life insurance companies and investment dealers?

In April 1985, the Honourable Barbara McDougall, Minister of State (Finance), released a discussion paper, *The Regulation of Canadian Financial Institutions: Proposals for Discussion* (the "Green Paper"), to encourage public debate on the broad issues affecting the users of financial services and the financial community alike. The paper provided a number of specific proposals to focus attention on policy responses. This document was followed by a technical supplement, published in June 1985. The *Final Report of the Working Committee on the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC)* (the "Wyman Report"), which considered ways of improving Canada's system of deposit insurance, was also made public in June 1985.

These papers sparked a vigorous and searching debate. The financial industry associations, individual institutions, business people involved in the financial sector, the financial press, and Canadians from many walks of life contributed to the discussion through submissions, briefs, articles and letters. Major contributions to this debate were made by the House of Commons Standing Committee on Finance and Economic Affairs in its report, *Canadian Financial Institutions* (November 1985), and the Senate Standing Committee on Banking, Trade and Commerce in its two reports, *Deposit Insurance* (December 1985) and *Towards a More Competitive Financial Environment* (May 1986). Both committees provided comprehensive commentary on the Green Paper and Wyman Report proposals and introduced a number of new proposals for consideration. More recently, the Economic Council of Canada provided a comprehensive review of the issues in its consensus statement on the regulation of financial institutions, *Competition and Solvency: A Framework for Financial Regulation* (November 1986). The issues were also examined from a provincial perspective by the Ontario

Task Force on Financial Institutions, chaired by J. Stefan Dupré, in its *Final Report* (December 1985).

As the debate unfolded, additional events served to focus public attention on financial sector regulation. The failure of the Canadian Commercial and Northland banks in mid-1985 put in sharp focus the issues of solvency, deposit insurance, and banking regulation and supervision in general. These failures led to the appointment of the Commission of Enquiry chaired by Mr. Justice Willard Z. Estey, whose report was released in October 1986. The failures also motivated a review of the supervisory methods of the Office of the Inspector General of Banks. The firm of Coopers & Lybrand was retained to conduct this review and its report was made public in August 1986.

In March 1986, the acquisition of Canada's largest trust company by a commercially based conglomerate heightened public concerns about links between financial and non-financial institutions and the related issues of concentration of ownership, self-dealing, reduction of competition and conflicts of interest. The federal government sought, and received, undertakings from the non-financial parent pending the implementation of a new framework for the regulation of the financial sector and the ownership of financial institutions. These undertakings were tabled in Parliament in April 1986. The acquisition also motivated the House Finance Committee to issue a supplementary report in June 1986 with further proposals to deal with financial-commercial links.

The debate on domestic financial sector issues unfolded against the backdrop of rapid and significant changes in the international environment in which Canada's financial institutions operate. These changes are reshaping international financial markets, and governments around the world are adjusting their regulatory frameworks accordingly. As a trading nation that is integrated with the international financial system, Canada must take account of these changes in developing its domestic policy. Moreover, discussions on the liberalization of trade in financial services are being conducted multilaterally under the General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) and bilaterally in the negotiations between Canada and the United States.

The financial community has conducted its affairs for some time now with the prospect of regulatory change certain – but the direction and dimensions of that change unclear. The government considers it important to give financial markets and participants a clear indication of federal policy intentions so that they can plan and act with confidence. This policy statement gives that indication. It outlines the policies that will be implemented as legislation in the current session of Parliament. It constitutes the broad policy framework within which the government will exercise specific powers regarding the transfer of ownership of financial institutions as proposed in two bills currently before Parliament – Bill C-8, *An Act to amend the Canadian and British Insurance Companies Act, the Foreign Insurance Companies Act and the Winding-up Act*, and Bill C-9, *An Act to amend the Loan Companies Act, the Trust Companies Act, the Bank Act*

and the Quebec Savings Banks Act. Both of these bills received first reading on October 6, 1986.

The breadth and complexity of the issues at hand pose a formidable challenge to the formulation of policy. The government, however, has now had the benefit of an intensive and thoughtful discussion. While there is not consensus among Canadians on all issues, the government is confident that the policies it is now proposing reflect a responsible, pragmatic and balanced approach, an approach that will best serve Canadian depositors, policyholders, businesses and other users of financial services and the financial community alike.

I. Principles and Directions

Principles

In the Green Paper, the federal government enunciated nine principles which would form the basis for financial sector policy. These principles are:

- (1) to improve consumer protection;
- (2) to control self-dealing;
- (3) to guard against abuses of conflict of interest;
- (4) to promote competition, innovation and efficiency;
- (5) to enhance the convenience and options available to customers in the marketplace;
- (6) to broaden the sources of credit available to individuals and businesses;
- (7) to ensure the soundness of financial institutions and the stability of the financial system;
- (8) to promote international competitiveness and domestic economic growth;
- (9) to promote the harmonization of federal and provincial regulatory policies.

These principles apply to the various types of regulated financial institutions: banks, trust and loan companies, insurance companies, investment dealers and financial co-operatives.

They have received widespread approval and the government reaffirms its commitment to maintain them as the basis of financial sector policy.

Directions of Change

A General Financial Sector Policy Approach

The major public policy issues addressed in this paper are of broad relevance to all Canadians. Among the main challenges are the following:

- the need to seize the opportunity provided by the internationalization of financial markets to foster world-class Canadian financial institutions;
- the desire to capture the benefits that healthy competition by dynamic financial institutions can offer to Canadians;
- the need to enhance protection against self-dealing and conflicts of interest; and
- the desire to strengthen prudential practices to enhance institutional solvency.

The policies proposed in this paper respond to these challenges by applying like solutions to like problems, while allowing the various types of financial institutions to retain a good deal of their institutional uniqueness.

They build upon the significant base provided by the Green Paper and the commentaries thereon, and on the discussions and consultations that followed publication of the Green Paper.

They provide the framework for an effective, dynamic and sound financial system that will contribute to economic renewal and benefit all Canadians.

Industry Structure and Institutional Powers

The government is proposing that, in principle and subject to the ownership policy described below, there be no restrictions on common ownership of regulated financial institutions. Such institutions will be allowed to hold financial subsidiaries in other pillars (including securities dealers) or to be affiliated with other financial institutions through a holding company structure.

Broader in-house powers will also be granted to financial institutions, including full consumer lending powers and – for non-bank institutions that are above a minimum size and have regulatory approval – full commercial lending powers as well. Additional flexibility will be provided through allowing ancillary fiduciary and some securities-related powers to be exercised directly by all federally regulated financial institutions. As well, a full “networking” capability (that is, the ability to offer customers the products and services of another institution) will be granted to all institutions for the full range of financial services, excepting the retailing of insurance.

This approach recognizes market trends towards greater competition among all types of financial institutions. It removes regulatory restrictions that no longer serve public policy goals and that, in fact, risk denying the full benefits of competition, efficiency and innovation to Canadian users of financial services.

To ensure that these new powers are channelled towards benefiting the economy and enhancing competition, the Minister of Finance will retain the discretionary power to approve mergers or acquisitions. In the exercise of this discretionary power, large financial institutions will not generally be permitted to acquire other large institutions. As a general rule large institutions will be permitted to expand into new areas only by creating new subsidiaries rather than by taking over existing firms. An exception to this will be the securities industry, where large financial institutions will be permitted to acquire ownership positions in existing securities dealers.

The policy recognizes that the financial system worldwide is evolving in a manner that will allow financial institutions in any one of the traditional four pillars to provide, directly or through affiliates or subsidiaries, a full range of financial services. It protects the capacity of Canadian institutions to be effective world-scale participants by bringing financial services in Canada into step with the needs and realities of the market, at home and throughout the world.

As the financial system becomes increasingly integrated, greater care must be taken to ensure the safety of Canadians' savings and the capacity of the financial system to allocate these savings in an unbiased and efficient manner. These concerns are addressed in changes proposed to the system of prudential regulation and supervision and to policies regarding ownership.

Ownership

Ownership issues featured prominently in the policy debate. Financial institutions in Canada, as well as in other major industrial countries, are now characterized by a variety of ownership forms. In Canada, these range from purely financial, widely held institutions to closely held institutions with significant commercial links. The fact that institutions with different forms of ownership – some with and some without commercial links – have encountered financial difficulties has ensured a spirited debate. Various prescriptions for the formulation of a general ownership policy were put forward based on often differing views of the potential for ownership policy, by itself or in conjunction with other measures, to help achieve various public policy goals.

The ownership policy presented below reflects this debate. It responds to the concerns that have been raised about financial-commercial links. But it also recognizes that ownership policy is only one of several ways to address these concerns. It can support – but not replace – rigorous controls on self-dealing and vigilance in the system of corporate governance.

The policy also reflects the reality that some commercial interests now have majority ownership positions in financial institutions and have provided access to capital, innovation and shareholder guidance that have served Canada's financial system well. These linkages were formed in good faith and according to the rules and regulations that applied at the time.

The government's ownership policy also allows explicitly for the benefits that institutions – particularly smaller institutions attempting to establish themselves – can derive from a strong shareholder presence.

Finally, it takes into account the potential benefits to financial institutions, which play an important custodial role, that a significant element of broad public ownership can bring in terms of ensuring market scrutiny of the institution's operations, establishing the basis for effective corporate governance, and ensuring there is public accountability for the institution's use of the public's funds.

In respect of domestic banks, which are now all widely held, the proposals provide scope for smaller banks to be wholly owned by financial interests and grow to a substantial size before coming under the requirement to move towards widely held status. This reflects the view that close ownership, with no commercial links, can provide benefits important to the growth and development of financial institutions with less danger of self-dealing. This policy will support other measures to promote competition in the financial system.

In respect of trust, loan and insurance companies, which at present are not subject to domestic ownership controls, the proposals arrest the industry trend towards more pervasive financial-commercial links. They also allow for the development of significant and broad minority shareholding to provide increased support to the functioning of a more effective system of corporate governance.

A Framework for Prudential Regulation

Financial institutions are in a special position of trust in maintaining the financial well-being of millions of Canadians, and the confidence of the public in their stability and integrity is essential to their ability to fulfill that role. An effective system of prudential regulation is a key element in maintaining that confidence. Prudential regulation protects depositors and policyholders, through rules constraining potentially dangerous transactions or investments, through obligations on directors to ensure proper and prudent institutional behaviour, and through the roles of auditors and supervisors.

The overall framework for prudential regulation of financial institutions will remain broadly intact. It will, however, be brought up to date and measures will be introduced to respond to the regulatory issues raised in the recent past.

In accord with the overall approach recommended by Mr. Justice Estey, the basic division of responsibilities for ensuring and monitoring the health of institutions among the supervisory authority, the directors of the institutions and the external

auditors, will remain in place. A number of proposals will, however, seek to strengthen the directors' role in their institution's operations, to enhance the performance of auditors, and to strengthen the supervisory authorities.

The regulatory regimes in respect of non-arm's-length transactions and conflicts of interest will be modified to take into account the wider range of activities which may be carried on by a financial group. The self-dealing controls that are now in the financial institutions' statutes will be extended to cover more comprehensively those in positions of influence or control and will prohibit most loan, investment and asset transactions between such persons and the financial institutions with which they are associated. Transactions that are not prohibited will be controlled and limited.

A more flexible regime will apply to transactions between two affiliated regulated financial institutions. This will facilitate the integration of their activities and the provision of a full range of services to their customers.

Investment rules for the non-bank financial institutions will be modernized in line with the "prudent portfolio" approach, replacing quality tests on individual investments with general quantitative rules on the composition of an institution's portfolio.

The System of Supervision and Deposit Insurance

In line with the evolution of the financial system, the federal supervisory agencies will be consolidated as a new body – the Office of the Superintendent of Financial Institutions – to bring all federally regulated financial institutions under one supervisory authority.

The proposals will also ensure co-ordination among the Office of the Superintendent, the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC) and the Bank of Canada. This will strengthen the effectiveness of the supervisory system by ensuring that the views of those with financial exposure to the failure of institutions are given full weight by those who make supervisory decisions.

In addition, new powers will be provided to permit a timely and cost-effective resolution of cases of troubled financial institutions.

Finally, reforms will clarify and strengthen the role of the Canada Deposit Insurance Corporation and provide authority to levy higher insurance premiums in order to eliminate the CDIC deficit over time.

II. Powers of Financial Institutions

The policy described below requires separate and identifiable institutions for major functions, while permitting common ownership of banks, trust, loan and insurance companies and investment dealers. This will allow financial institutions to market their financial services as a package, while retaining separate institutions for supervisory purposes.

Financial institutions will have the option of organizing themselves under a holding company or of owning other regulated financial institutions as direct subsidiaries. There will also be an increase of in-house powers.

Financial Subsidiaries

Banks and federally regulated trust, loan and insurance companies will, in principle and subject to the proposed new ownership policies, not be restricted as to the proportion of shares they may hold in any type of regulated financial institution that is incorporated in Canada, in a province of Canada or in a foreign jurisdiction. They will be permitted to own securities dealers.

To prevent double-counting of capital, any investment that exceeds 10 per cent of another financial institution's equity will be deducted from the capital stock of the parent in calculating its capital requirements for supervisory purposes. As well, where insurance companies wish to acquire subsidiaries, supervisory procedures will be established to protect the rights of participating policyholders.

Affiliation Through Common Ownership

Regulated financial institutions will be free to form affiliations with other regulated financial institutions under the umbrella of a holding company. This avenue is already open to the trust, loan and stock insurance companies. This will be a new option for banks.

Extension of Direct Powers

Trust, loan and insurance companies will have significantly increased powers to undertake consumer and commercial lending. Additional powers ancillary to institutions' present main activities will also be provided.

Commercial Lending

Trust, loan and insurance companies are now limited in their ability to enter into commercial lending arrangements. They do, however, have broad powers to acquire corporate debt and equity securities which, from a business perspective, can be structured to resemble a commercial loan in every important respect. As well, these companies may engage in commercial lending through their “basket clauses”, which permit them to enter, on a limited basis, into otherwise restricted areas of investment.

Broadening the powers for commercial lending can provide important benefits to Canadian business. Large companies have a diversified asset portfolio and experienced credit officers. Consequently, it is proposed to provide unrestricted commercial lending powers to non-bank institutions such as trust, loan and insurance companies that have a minimum of \$25 million in capital and have received supervisory approval.

Companies that do not meet these criteria will be restricted to having 5 per cent of their assets in commercial loans or commercial loan equivalents. For purposes of these limits, commercial lending will be defined to include substantially all means of advancing funds, credit, or guarantee of funds to business. Those instruments excluded from this definition include securities issued under prospectus; securities issued in private placements, or commercial paper, with a broad distribution; and corporate mortgage loans undertaken in accordance with existing rules.

The availability of broad commercial lending powers to non-bank institutions increases the importance of addressing the issue of competitive equity, as between bank and non-bank institutions, which arises from requirements on banks to hold non-interest-bearing deposits at the Bank of Canada.

These required deposits, over and above the amount needed for clearing purposes, have no bearing on the solvency of banks. They are used to assist in the implementation of monetary policy, but they have the side effect of imposing unequal costs on institutions competing for the same business. These deposits are no longer essential for the implementation of monetary policy and will be phased out beginning in 1990. This approach will provide an adequate period to allow for transition in the implementation of monetary policy.

Consumer Loans

Currently, trust, loan and insurance companies have only limited capacity to make personal loans. However, consumer loans are interest-bearing assets that are an appropriate match for the interest-bearing liabilities of these companies and pose no particular solvency concerns. In view of these considerations, there will be no portfolio limits on consumer loans for trust, loan and insurance companies.

Investment Advice and Portfolio Management

At present, there are a variety of restrictions in the federal financial institutions' statutes regarding the provision of investment advice, portfolio management services and similar securities-related services. Financial institutions have indicated an interest in providing these services to the public, and their provision would raise no solvency concern.

It is therefore proposed that banks, trust, loan and insurance companies be permitted to provide investment advice and portfolio management services.

In addition to this expansion of direct powers, regulated financial institutions will be allowed, through subsidiaries, to engage in a full range of securities activities.

Ancillary Fiduciary Powers

At present, banks and insurance companies face blanket prohibitions on the exercise of trustee powers, including management and agency powers.

It is proposed to expand the range of eligible fiduciary powers by permitting the direct exercise of trust powers by banks and insurance companies, with these exceptions:

- carrying out trusts conferred by order of a court;
- carrying out *inter vivos* trusts;
- acting as executor or administrator under wills or bequests;
- acting as official guardian or tutor, or as curator of mentally infirm individuals;
- acting as a stock transfer agent.

Banks and other regulated financial institutions will be able to engage in a full range of fiduciary activities through a subsidiary or related company.

Networking

With the exception of the retailing of insurance, full networking powers will be available to all federally regulated financial institutions. This will allow financial institutions to provide a broad range of financial services to consumers.

Non-Resident Participation

The guiding principles for policies with respect to foreign participation in Canada's financial services industry are:

- to maintain a strong and healthy Canadian participation;
- to foster competition that will benefit Canadian consumers through foreign entry; and
- to protect the ability of Canadian financial institutions to be world-class participants, by assuring that non-residents' access to Canadian domestic markets reflects Canadian firms' access to markets abroad.

These principles have been implemented historically through policies that, broadly speaking, allow non-residents to enter Canada's financial markets on a start-up basis but not through takeovers of existing Canadian-owned firms and, once established, to compete on an equitable basis with Canadian-owned institutions. This approach has worked well. Canada's institutions are well placed to compete in world financial markets.

The government has reviewed existing laws regarding foreign ownership of federally regulated financial institutions and concluded they should not be changed, subject to trade negotiations currently underway.

Thus, non-resident firms will be able to enter Canada on the same terms as at present and will enjoy the same extensions of powers as will be provided to domestically owned institutions. This approach will benefit Canadian consumers of financial services and will maintain fair treatment of foreign-owned firms.

Foreign-owned firms wishing to take advantage of the ability to expand into new areas of financial business in Canada generally will be required to do so by creating new firms rather than by acquiring existing ones. This is consistent with the policy that will apply to the major Canadian-owned institutions. It ensures that the foreign-owned firms established in Canada, which are major international participants in their own right, will not be given preferential treatment over Canadian institutions within Canada.

The federal government believes that as the domestic securities market is opened to international competition, efforts must be made to assure a strong and viable Canadian presence in this strategic industry. For this reason, the federal government will permit domestically owned, federally regulated financial institutions to own securities dealer subsidiaries and will amend relevant federal legislation to allow this as quickly as possible.

With respect to non-residents' entry into Canada's domestic securities markets, Schedule B banks and other non-resident-controlled federally regulated financial institutions will be allowed to buy 50 per cent of a securities dealer as of June 30, 1987, and to establish, or buy 100 per cent of, a securities dealer as of June 30, 1988. Pending amendment of the Bank Act, Section 193 of the present Act will be administered so as to give effect to this policy.

III. Ownership Policy for Financial Institutions

Canada has diverse forms of ownership of its financial institutions. These range from widely and closely held stock institutions to mutually and co-operatively owned institutions. The banking and trust sectors are largely composed of stock companies – but co-operatives also compete for retail banking business. The insurance sector has mutuals – which are not unlike co-operatives – in addition to stock companies.

Canada's financial system has grown and prospered with this diversity of ownership forms and the market has not clearly favoured one form over another. Moreover, financial difficulties have been visited upon firms with various forms of ownership.

Rules regarding the form or degree of ownership of financial institutions have not for the most part been used to implement public policies. In the 1950s, mutualization of insurance companies was facilitated to protect that industry from non-resident takeovers, and the wide ownership rules for banks introduced in 1967 had the same purpose of preventing takeovers of Canada's major banks by non-resident interests.

The scope exists for greater use of ownership policy to help achieve the public policy goals that are unique to the financial industry. For example, in the recent policy debate, the possibility has been raised of using ownership restrictions to strengthen policy in the areas of self-dealing, concentration of power, the integrity of the credit allocation process, and Canadian control of the financial sector. At the same time, arguments have been advanced that institutions' access to capital should not be foreclosed and that there are benefits to institutions from having interested, watchful majority shareholders.

The government does not believe it is appropriate to adopt a broad general ownership policy for uniform application to all financial institutions, particularly in view of the differing ownership circumstances that have developed over time and now exist in the Canadian financial services industry. In a dynamic and competitive financial system, there is room for both widely held and majority controlled financial institutions. Each form of ownership brings its own strengths; both now exist and have served Canadians well; neither is inherently better than the other.

The government proposes to retain the ownership distinction between banks and non-banks that now exists and reflects the Canadian reality. Changes in the ownership regimes for banks and non-banks are proposed that will reinforce and

support those aspects of the overall policy that promote competition and protect solvency. For banks, the changes will increase the scope for closely held banks, allowing for greater access to capital and majority shareholder direction in smaller institutions' development and growth. For non-banks, to provide a firm foundation for the proposed new regime of corporate governance, changes will arrest ownership linkages between the financial and commercial sectors of the economy and require significant minority shareholdings where commercial links exist.

Ownership Rules for Chartered Banks

The Bank Act now permits the creation of a domestically owned bank on a closely held basis. However, such a bank must attain widely held status within 10 years. This rule may dissuade entry into banking and hamper small banks in growing to become sources of new competition. Consequently, the government will permit small banks to be closely held by domestic investors as long as they have no commercial interests. Such banks will be permitted to remain closely held until they attain a capital base of \$750 million, at which time they will become subject to the following ownership rules:

- Shareholders with 10 per cent or more of any class, or any series of any class, of shares will not be permitted to acquire any additional shares of that class or series, so that as the institution grows through the issue of new voting equity it will become widely held.
- Shareholders with less than 10 per cent of any class, or any series of any class, of shares will not be permitted to increase their holdings to more than 10 per cent of that class or series.
- At least 35 per cent of the voting shares of the bank must be publicly traded and widely held within five years of the bank's reaching that capital threshold. The penalty for non-compliance with this rule would be a constraint on the bank's ability to grow.

For existing banks with capital in excess of \$750 million, the rule prohibiting shareholdings in excess of 10 per cent will continue to apply.

These measures will ensure that the major existing banks will remain widely held and any new banks that may attain substantial size will, as they continue to grow through new equity issues, become widely held as well.

Ownership Rules for Trust, Loan and Insurance Companies

Trust, loan and insurance companies currently have no domestic ownership rules. The majority of these companies (apart from the mutual insurance firms) are closely held, many of them by conglomerates with major commercial interests.

In the government's view, it is desirable to constrain ownership linkages between the financial and commercial sectors of the economy and – where these linkages now exist or where institutions without such linkages grow beyond a certain size – to encourage a significant minority holding. The public distribution of a significant shareholding has an important role to play in protecting the interests of the institution through disclosure requirements which lead to market scrutiny, and through the resulting influence on the fiduciary responsibilities of the board of directors, enhanced by cumulative voting for the election of directors. For this reason, the government feels that minority shareholdings in financial institutions with commercial links should account for at least 35 per cent of the voting rights in the institution.

As of December 18, 1986, approval for the incorporation of new trust, loan and insurance companies will not be granted to applicants with significant commercial interests. For existing non-bank financial institutions with capital in excess of \$50 million, commercial interests will not be permitted after December 18, 1986 to increase ownership positions of more than 10 per cent, or to acquire ownership positions exceeding 10 per cent. With the approval of the Minister, an exception may be provided where non-marketable rights to acquire shares in a non-bank were in existence prior to December 18, 1986 and evidenced in writing.

Commercial interests will not necessarily be precluded from acquiring or increasing significant positions in existing trust, loan and insurance companies with less than \$50 million in capital. This exception is motivated by the desire not to diminish the ability of such companies – which may not always have access to the public market – to raise capital.

Commercially linked trust, loan, and insurance companies with more than \$50 million in capital will be required to have at least 35 per cent of their voting shares publicly traded and widely held by December 31, 1991 or within five years of reaching the \$50 million capital threshold.

These measures will arrest the trend towards greater financial-commercial integration, while recognizing Canada's current ownership situation in the non-bank financial sector.

The government is of the view that a significant minority shareholder presence is important for large financial institutions, even if they have no commercial links. Such institutions can exert an important influence on the economy and a significant minority shareholder presence will help to ensure the effectiveness of the system of corporate governance and to provide a measure of public scrutiny over their affairs, while preserving benefits that may come from majority ownership.

Accordingly, trust, loan and insurance companies with more than \$750 million in capital and no commercial links will be required to have at least 35 per cent of their voting shares publicly traded and widely held by December 31, 1991 or within five years of reaching the \$750 million capital threshold.

For non-bank financial institutions with capital in excess of \$750 million, no shareholders will be permitted after December 18, 1986 to increase ownership positions that exceed 10 per cent or acquire ownership positions exceeding 10 per cent.

For these purposes, “publicly traded” means an institution having its voting shares listed and posted for trading on a recognized stock exchange in Canada, and “widely held” means no shareholder holding in excess of 10 per cent of such listed voting shares.

Shares held by a minority shareholder who holds in excess of 10 per cent, but less than 50 per cent, of an institution’s listed voting shares as of December 18, 1986 will be included in the “widely held” category for the purpose of meeting the 35 per cent test. Such exempted shareholders will not be permitted to acquire additional shares until the institution has met this test. Thereafter, such exempted shareholders will be permitted to acquire additional shares in an amount sufficient to maintain their then-current percentage ownership in the institution.

Acquisition of Banks or Conversion to a Bank

A non-bank financial institution that wishes to convert to a bank or acquire a bank as a subsidiary must commit to the Minister of Finance that it will comply with the ownership policy for banks within an acceptable time frame. A holding company that wishes to acquire or start a bank must make the same commitment.

Application of Ownership Rules to Financial Conglomerates

The policy enunciated earlier regarding the powers of financial institutions provides an important extension of an institution’s powers to hold financial subsidiaries or to be part of a group of financial institutions under a holding company. It is not the intent of the ownership rules to interfere with or constrain the arrangements that institutions choose for such affiliations. Therefore, provision will be made in the ownership policy for compliance with the rules pertaining to banks and trust, loan and insurance companies, at either the company level or through a holding company that links the group of related financial companies. Regardless of the route chosen to comply with the ownership rules, the capital of all related financial institutions will be aggregated for purposes of assessing the size of the group against the threshold amount.

Influence of Minority Shareholders

The measures proposed above will ensure a significant public shareholding, to provide a counterbalance to the influence of the majority shareholder. To ensure that the public shareholders are effective in this capacity, the make-up of the board of directors must reflect their influence. Consequently, financial institutions

having a shareholder owning more than 10 per cent of any class, or series of any class, of voting shares will be required to introduce mandatory cumulative voting procedures for the election of directors.

Definition of a Commercial Interest and a Commercial Link

For the purpose of this policy, the term commercial interest or commercial company refers to corporations engaged in the production and distribution of goods and non-financial services, or financial services on an unregulated basis. Companies registered under the Investment Companies Act will be considered commercial entities.

Regulated financial institutions – including banks and federally regulated trust and loan companies, insurance companies, and financial co-operatives and their permitted ancillary business subsidiaries – will not be considered to be commercial companies. Similarly, provincially regulated trust, loan and insurance companies and registered investment dealers will not be considered commercial entities unless their holdings or ownership structures include significant links with commercial entities.

Individual investors, agents or representatives of individual investors (such as holding companies and trusts) and pension funds will not be considered to be commercial entities – although they could serve as a commercial link if they have major shareholdings in both a federally regulated financial institution and commercial enterprises.

The level of a person's shareholdings in a commercial company that will be considered as linking the person to the company – a "significant interest" – will be 10 per cent of any class, or of any series of any class, of the outstanding shares.

Finally, there will be a *de minimis* test to ensure that significant shareholders of financial institutions whose total commercial interests are small relative to their financial interests do not serve to bring their financial institutions within the purview of the foregoing ownership rules. Total commercial interests will be measured as the aggregate book value of all ownership interests involving holdings of 10 per cent or more in commercial corporations. The *de minimis* test will exempt shareholders whose commercial interests are 5 per cent or less of their total interests in regulated financial institutions, measured in a similar fashion.

In applying these rules, indirect links (e.g. through chains of holding companies) will be taken into account.

IV. Regulation of the Financial Services Industry

The Control of Self-Dealing

Self-dealing refers to transactions between a financial institution and persons who are in positions of influence over or control of the institution (non-arm's-length transactions). Self-dealing is particularly dangerous to financial institutions because it can threaten their solvency. Existing legislation reflects concern about this practice; however, existing regimes to control self-dealing are inadequate. The current rules do not apply to all who could be considered as having influence or control, nor do they cover some important transactions such as the transfer of assets from a financial institution to its affiliates or controlling interests.

The policy proposed is based on a three-tiered approach – involving a ban on most types of transactions, internal controls for permitted classes of transactions, and pre-clearance with supervisors for unusual transactions.

Persons in a Position of Influence or Control

The following are the persons that will be considered as being at non-arm's length to a financial institution:

- shareholders who beneficially own, directly or indirectly, 10 per cent or more of any class, or any series of any class, of shares ("significant shareholders");
- directors and officers of the financial institution;
- auditors of the institution;
- directors and officers of corporations that beneficially own, directly or indirectly, 10 per cent or more of any class, or any series of any class, of shares of the financial institution;
- members of the immediate family of the above;
- the significant business interests of the financial institution or of the persons described above.

Legislation will permit the Superintendent to designate individuals or corporations as being not at arm's length, or to exempt individuals from such designation.

Banned Transactions

The danger in a non-arm's-length transaction is the lack of objectivity in assessing the price or terms at which the transaction takes place. Where such a transaction is exempted under the following rules, clearance by independent directors will be required prior to approval by the full board. The definition of an independent director is provided in the discussion of corporate governance proposals.

The following transactions will be prohibited with the exception of the exemptions noted below, and subject to the special provisions that will apply to transactions between affiliated regulated financial institutions:

- Loans to and investments in non-arm's-length persons.
 - Exceptions will be provided for mortgage loans secured by the borrower's residence and personal loans of a limited amount. The aggregate of the above types of loans must not exceed 5 per cent of the institution's capital and each loan must be approved by the board (including pre-clearance by independent directors).
 - In the case of banks, loans will be permitted to companies whose significant shareholders are on the bank's board of directors, provided the loans are at terms and conditions applying in the normal course of business, the aggregate of all such loans does not exceed 50 per cent of the bank's capital, the loans are approved by a committee of the board consisting of independent directors, and the total amount of such loans is published in the bank's annual statement.
 - A *de minimis* rule will permit standard personal financial services (e.g. deposit facilities and credit cards) to non-arm's-length persons, without board approval.
- The sale of assets to, or purchase of assets from non-arm's-length persons.
 - A general exemption will be provided for asset transactions involving federal and provincial government securities, or assets fully secured by such securities, transferred at market value.
 - Exemptions will be provided for the purchases of goods used in the normal course of business, provided there are no special terms or conditions, and provided that beyond a minimum size there is approval by the board of directors (including pre-clearance by the independent directors).
 - Additional exemptions may be provided by regulation for further categories, and by the Superintendent for specific transactions in unusual circumstances, where there is clear evidence that no influence is being exerted.

Capital and corresponding dividend flows, as well as directors' fees and officers' compensation (including pension benefits and stock options), will not be considered to be self-dealing.

Controlled Transactions

While loans, investments and asset transactions can bring a company to insolvency, the same is not generally true of service transactions. Consequently, contracts with non-arm's-length persons for the sale or purchase of business services will be permitted subject to the following controls:

- approval of contracts, beyond a minimum amount, by a committee of the board of directors consisting solely of independent directors, provided that the price and terms are at least as favourable as comparable products available from arm's-length parties (this would preclude contracts for vaguely described services that could not be compared as to market prices);
- maximum term to the contract of five years, although it could be renewed with approval of the committee of independent directors;
- clear identification of the related-party nature of the transactions in reports to supervisory authorities.

Transactions Between Affiliated Regulated Financial Institutions

To permit the exploitation of synergies by financial institutions seeking to market financial services, it is proposed that transactions between related regulated financial institutions be subject to a less restrictive regime than would apply to self-dealing between regulated financial institutions and related non-financial concerns. The following transactions that would otherwise be banned will be permitted where the non-arm's-length party is a federally regulated financial institution that is either a parent, a subsidiary or an affiliate.

- A general exemption will apply to transactions between a regulated financial institution and a wholly owned subsidiary all of whose liabilities are guaranteed by the parent.
- Asset transactions will be permitted provided that assets acquired from related financial institutions do not exceed 20 per cent of the capital of the institution, and provided the following conditions are met:
 - In the case of securities, there must be a well-defined market for the security exchanged (i.e. the security is actively traded and there is a well established price), the transaction is conducted at market value and the securities are not in default.
 - In the case of loans, the assets acquired may not be impaired in any way.

- Transactions involving low-quality assets, such as non-performing loans, will not be permitted except as part of a restructuring (e.g. with capital injections) where there is pre-notification and supervisory approval.
- There must be clear identification of such transactions in returns to the Superintendent.

Inter-affiliate loans will be permitted without limit in the following cases:

- loans fully secured by government securities;
- loans that are in the nature of deposits, made at market terms and for purposes ancillary to the business of the depositor.

Conflict of Interest

Abuses of conflict of interest will be handled by a multi-faceted approach which includes greater disclosure to the consumer, the use of techniques to prevent the dissemination of inside information within an institution (commonly known in financial circles as “Chinese Walls”), and enhanced internal scrutiny through creation of a monitoring group within each institution. The purpose of these elements is to identify potential conflicts, to provide for an appropriate internal process to deal with conflicts, and to require that proper disclosure be made.

Insider Information

The key function of internal controls is to ensure that decisions taken with regard to specific transactions are based on information generally available to the marketplace and are not influenced by “inside” information, obtained as a result of the financial institution’s activities in providing different types of financial services. Regulated financial institutions will be required to put into place reasonable procedures to restrict the flow of “inside” information. A committee of the board of directors will be charged with reviewing compliance with these procedures.

Enhanced Disclosure

Enhanced disclosure will be required through amendment of the appropriate statutes. The disclosure rules will include:

- (1) clear identification of the institution with which the client is contracting, including the presence or absence of CDIC coverage of deposits;

- (2) clear description of the role played by the corporation in contracting with the client, including whether the corporation is a principal or an agent for other parties;
- (3) a statement that fees and commissions are earned by the institution in networking situations; and
- (4) disclosure to the client of any material facts coming to the knowledge of the institution in the course of a business transaction with or on behalf of a client.

Enhanced Corporate Governance

The Role of Directors

A number of measures are proposed to strengthen the role of directors of regulated financial institutions.

The make-up of the board of directors will be subject to rules to ensure that the board has access to the views and judgment of individuals who neither are officers or employees of the corporation nor have other significant associations with the corporation.

First, the number of board members that may be drawn from among the officers and executives of the firm or its affiliates (inside directors) will, in accordance with the Bank Act rule, be limited to 15 per cent, subject to regulatory exemption for small boards for which this constraint would be burdensome. The legislation will also provide for a minimum number of directors.

Second, at least one-third of the directors will be required to meet stringent criteria establishing their independence of the corporation. These criteria include:

- that they are not officers, employees or significant shareholders of the financial institution or companies related to it;
- that they do not have significant business links with the institution or companies related to it, directly or indirectly (which includes being a director and/or officer of a significant borrower);
- that they do not belong to firms acting as major legal advisers to the institution; and
- that they are not immediately related by birth or marriage to any person in the above categories.

Independent directors have an important role to play in the audit process and in reviewing corporate practices of particular concern to supervisors. Accordingly,

institutions will be required to establish a committee of the board consisting solely of independent directors to carry out the following duties:

- to establish general procedures for review, and to review particular instances, of related-party transactions, conflicts of interest, financial irregularities, malfeasance, apparent fraud, transactions or practices that may have a material effect on the health of the financial institution, and transactions apparently beyond the powers of the firm;
- to provide specific guidelines to auditors in respect of their reports on such transactions and situations, and to review such reports and interview auditors.

As recommended in the Estey report, institutions will be required to file the mandates of these committees with the Superintendent of Financial Institutions. The committees themselves will be required to make an annual report to the Superintendent.

In view of the greater responsibilities that will be placed on directors and particularly on independent directors, comprehensive indemnification provisions will be permitted, as in the Bank Act, to ensure that qualified people are willing to serve in this important capacity.

The Role of Auditors

In reviewing the role of auditors, the Estey Commission concluded that the auditor's role in the tripartite system of supervision should not be fundamentally changed. The Commission did, however, see scope for additional measures to strengthen the role of auditors and to enhance communication among auditors, directors and supervisors.

A number of measures will be introduced to improve the quality of information flowing to the external auditors, to enhance communication with directors and supervisors and to bolster auditors' independence from firms' management.

There will be a review of the guidelines used for the reporting of non-performing loans, loan losses, fees associated with loans and "creative financing" techniques which may disguise the true extent to which interest or principal is being paid. An Advisory Committee to the Superintendent, as proposed by Mr. Justice Estey, will be constituted and charged with this review.

To improve the flow of information to the external auditors, measures applying to all financial institutions will be introduced to improve the functioning of the internal audit/inspection systems. Specific guidelines will be developed for the examination of the loan portfolio, lending practices, credit limits and control systems, including the management information system, by the internal audit and inspection groups. The chief internal auditor/inspector will be able to report directly to, and be required to be available for interview by, the external auditor as

well as the chief executive officer, the audit committee of the board of directors and the Superintendent of Financial Institutions.

In addition, the Superintendent will be required to inform the external auditor, as well as the chief executive officer and the board of directors, as to any adverse findings on regular inspections conducted by the Superintendent's office or the placing of the institution on a watch list.

To promote better communication between the auditors, the board of directors and the supervisor, the Superintendent of Financial Institutions will interview the auditors and the audit committee of the board of directors as part of the regular inspection of the institution.

To introduce greater openness in the circumstances surrounding the appointment and removal of particular external auditors, financial institutions will be required to maintain a panel of experienced auditors from whom shareholders would make their appointments. This panel would include only firms who can provide, as the auditor in charge, persons with a minimum five years' experience in performing audits of significant financial institutions at a senior level. If a firm is dismissed or removed from this list, the financial institution will be required to notify the Superintendent and the board of directors. The Superintendent will also be required to interview any auditor resigning or being dismissed.

Investment Rules

The existing investment rules for non-bank financial institutions (the so-called "legal-for-life" qualifications) will be replaced with a new regime based on the concept of a "prudent portfolio".

To implement this approach, there will be a clearly stated duty on institutions' boards of directors to maintain prudent investment practices, by diversifying investment portfolios and by ensuring an appropriate degree of matching of the nature of assets to the nature of liabilities.

The investment rules for trustee pension funds will also be based on the "prudent portfolio" principle. However, given the differences in the nature of pension fund liabilities and obligations, the application of this principle will result in different rules than are proposed for the non-bank financial institutions.

Institutions and pension funds will be required to observe the investment limits or restrictions set out in the Appendix.

V. The System of Supervision and Deposit Insurance

The federal organizations that have a special interest and role in the supervisory system are:

- the Office of the Inspector General of Banks (OIGB), which supervises the banks;
- the Department of Insurance, which supervises federally regulated trust, loan and insurance companies, the financial co-operatives registered under the Cooperative Credit Associations Act, and the companies regulated under the Investment Companies Act;
- the Canada Deposit Insurance Corporation (CDIC), which acts as deposit insurer; and
- the Bank of Canada, which functions as a lender of last resort.

The smooth functioning of the supervisory system depends not only on the effectiveness of each organization in performing its own special role, but also on the maintenance of good lines of communication among them and a clear understanding of their respective responsibilities. The measures outlined below address each of these areas.

The Structure of the Supervisory System

Office of the Superintendent of Financial Institutions

The Office of the Superintendent of Financial Institutions, to be created by combining the Department of Insurance and the Office of the Inspector General of Banks, will assume all duties of these organizations. The Minister of Finance will have overall responsibility for the new Office.

The Superintendent of Financial Institutions will have responsibility for the administration of the federal financial institution statutes, the execution of supervisory actions and the assessment of the solvency of supervised institutions. The Superintendent will be appointed, for a renewable seven-year term, on good behaviour.

The new Office will have full supervisory responsibilities for federal bank and non-bank financial institutions. This will be clearly advantageous in view of the greater similarity between banks and non-bank financial institutions that will come into being with the broadening of institutional powers. Supervisory problems and issues will increasingly cut across the present financial sector groups and the new Office will be well placed to respond with consistent solutions. Moreover, this structure will ensure that the Superintendent has a comprehensive overview of all the federal institutions in a financial conglomerate.

The senior members of the new Office will include three Deputy Superintendents to whom the Superintendent can delegate certain duties and responsibilities in relation to the banks, non-bank deposit-taking financial institutions, and insurance companies and pension funds, respectively. This will preserve the specialized expertise required to deal with the separate needs and situations of these institutions.

The new Office will have branch offices in Canada's financial centres to promote close contact with supervised institutions. The operations of the new Office will continue to be funded through an appropriate system of charges on supervised institutions.

The CDIC will remain a separate body. This approach will allow the retention of private sector expertise on the CDIC's board of directors. Moreover, it will preserve the CDIC's established relationship with provincial authorities responsible for the supervision of CDIC-insured provincially chartered institutions. The CDIC's relationship to the federal and provincial supervisory authorities will, however, be strengthened.

Co-ordination with the CDIC and the Bank of Canada

The proposed supervisory structure assigns interdependent – but not overlapping – roles and responsibilities to the Office of the Superintendent of Financial Institutions, the CDIC and the Bank of Canada. Close consultation and good information flows are necessary for this approach to work.

Accordingly, the government will propose legislation to create a committee consisting of the heads of these agencies and the Deputy Minister of Finance. This committee will ensure information exchange and consultation on supervisory matters that have implications for solvency, last-resort lending and the risk of deposit insurance payout. These matters would include:

- issues of prudential regulation;
- the practices and condition of individual institutions; and
- the co-ordination of action when solvency comes into question.

The Governor of the Bank and the Chairman of the CDIC will be empowered to require the Superintendent to carry out special inspections of institutions.

By ensuring that the views and concerns of the deposit insurer and lender of last resort, who have financial exposure to troubled institutions, are given full weight in decisions on the nature and timing of supervisory actions, this approach will strengthen the supervisor's "will to act" – an important concern raised by Mr. Justice Estey.

Advisory Committee

The Superintendent's ability to carry out his duties requires full awareness of developments in financial markets and changing financial practices.

A technical committee consisting of experts in various areas, including persons from the accounting, auditing and legal communities, will be formed to advise the Superintendent on new developments. The Advisory Committee's mandate will include advising on the types of financial indicators to be used in strengthening "early warning systems" for detection of problems in financial institutions, and on the development of uniform guidelines for financial accounting in general and for the treatment of non-performing assets in particular.

Federal-Provincial Co-ordination

In addition to maintaining good co-ordination and clear lines of communication within the federal supervisory system, it will be important to ensure that similar co-ordination exists between the federal and provincial supervisory authorities. This reflects the likelihood of increasingly important links being formed between federally and provincially supervised institutions. Moreover, as the CDIC will continue to insure provincially chartered institutions, that organization will require timely and reliable information on such institutions.

There have been intensified efforts by federal and provincial supervisors to promote standardization of procedures (e.g. reporting forms, inspection procedures) and better co-ordination of supervisory activities. The federal government is committed to see this process continue.

Supervisory Powers

The Canadian approach to regulation of financial institutions relies to a considerable extent upon the system of corporate governance, particularly on the boards of directors and external auditors, to ensure that institutions are well managed, meet regulatory guidelines and comply with their governing statutes. At the same time, supervisors are provided very broad powers to obtain information

from institutions, to impose restrictions on their operations and, in extreme circumstances, to assume control.

For the most part, the range of powers available to supervisors is adequate. However, particular weaknesses in some areas have been identified in the course of dealing with problem institutions in the recent past. It is important to rectify these weaknesses.

Some action has already been taken. Legislation is now before Parliament to provide federal supervisors with the power to issue “directions of compliance” (often referred to as “cease and desist” orders). These measures will provide a process for supervisory intervention when institutions undertake unsafe and unsound business practices. They will also provide for penalties that reflect the seriousness of the breaches if compliance is not forthcoming.

Assumption of Control

The government will standardize the procedures for assuming control of a financial institution.

There will be two processes for assumption of control. One is intended for use in emergency situations where there is danger of dissipation of an institution’s assets. In such a case, the Superintendent of Financial Institutions may initiate action to take control of an institution’s assets for a maximum of seven days and with conservatory powers limited to a veto of the institution’s actions in order to preserve these assets.

The second process is intended for use when it is necessary to take control of the institution itself by assuming the powers of the management and board of directors. This process will require a ministerial order which may only be made following a hearing. It will provide the Superintendent with full powers to manage the affairs of the institution in the normal course of business. The period of control will not be subject to time limit.

Financial Institutions Restructuring Program

A conclusion reached by Mr. Justice Estey on the basis of his examination of the Canadian Commercial and Northland bank failures was that the present procedures and powers available for effecting the rehabilitation of an institution, the sale of its assets, or its merger with another institution are not adequate or effective in certain situations. The government will adapt the principles of Mr. Justice Estey’s proposed Bank Assistance Program to permit its application to all federally regulated deposit-taking institutions.

Where a regulated financial institution is confronted with a situation of actual or imminent insolvency, the Governor in Council will be given the authority to vest

all of the capital of the institution, by Order in Council, in the CDIC. Capital, for this purpose, will include subordinated debentures. The legislation will set out the conditions precedent, such as substantial capital impairment, where this authority could be exercised. The objective will be the rehabilitation of the business of the financial institution.

The CDIC will have not only full powers to manage the affairs of the institution, but also all the powers of a shareholder to effect a merger or sale of assets. The value of the interest of the former holders of capital will be subsequently determined by an assessor and any value so determined will be paid out to the former holders. The assessor will make a final and binding determination in accordance with the terms of his mandate.

These powers are critical to permitting the resolution of situations where an institution has suffered substantial impairment of its capital relative to regulatory requirements, has lost the confidence of the public and is generally no longer a viable concern – but where resort to liquidation would result in the loss of whatever going-concern value remains. Solutions short of full liquidation would be especially useful in terms of preserving established business relationships and in terms of reducing the cost to depositors and/or the deposit insurer.

Deposit Insurance

Mandate of the CDIC

The CDIC has historically served to promote a number of public policy goals, in addition to providing deposit insurance.

The government believes this role for the CDIC is sound and will reaffirm it by clarifying in legislation that the CDIC operates on behalf of depositors to further the following public policy goals: to protect depositors, to enhance the standards of member institutions, and to contribute to the stability and competitiveness of the financial system. The CDIC will seek to minimize its costs within this frame of reference.

Issuing and Terminating Insurance Coverage

The deposit insurer's perspective and concerns will be taken into consideration in determining whether or not institutions should be allowed to take deposits on an insured basis. The CDIC currently has discretion as to whether to provide deposit insurance to a provincially incorporated deposit-taking institution. Moreover, it may terminate, through a phased process, deposit insurance coverage of a provincial member institution for unsound business or financial practices.

However, by contrast, the CDIC has no similar role in the issuance or termination of insurance for federal institutions.

The government proposes to provide the CDIC with a responsibility for federal institutions similar to the one that it has for provincial institutions. The CDIC will be given discretion as regards the issue of deposit insurance coverage to federal institutions and will work closely with the Superintendent of Financial Institutions to establish consistent standards for initial licensing and insurability. In addition, the CDIC will be given the power to initiate, after consultation with the Minister, a process for termination of insurance coverage for these institutions. The Minister's authorization will be required before coverage is terminated.

Information on Institutions

Legislation will provide that the insurance by CDIC of provincially chartered institutions is conditional on adequate access by CDIC to information held by the provincial regulator. This will serve to maintain parallel treatment of federal and provincial institutions and ensure that the CDIC is well placed to protect the Deposit Insurance Fund.

Additional Powers of the CDIC

The government intends to broaden the powers available to the CDIC to include the power to levy premium surcharges on institutions that violate CDIC by-laws. The CDIC will be able to assess a surcharge, subject to a ceiling that total premiums paid will not exceed a level that is twice the statutory ceiling on regular premium levels.

Financing

The deficit in the Deposit Insurance Fund requires higher levels of premiums and the government is proposing to allow premium levels to be set by regulation, subject to a new statutory ceiling of one-sixth of one per cent of insured deposits.

The level of CDIC premiums upon expiry of the present regime in April 1987 will be established in light of the need to amortize the present deficit over a reasonable period of time.

The maximum amount which the CDIC may borrow from the Consolidated Revenue Fund will be increased from \$1.5 billion to \$3 billion.

VI. Further Proposals

The proposals outlined earlier constitute the main elements of the federal government's framework for financial sector policy. They are not exhaustive; full detail will be available when legislation is made public.

The legislation will also deal with additional issues. Some of these are highlighted below.

Review of the Cooperative Credit Associations Act

The federal government's role in regulating the co-operative credit movement is limited to supervision of the Canadian Co-operative Credit Society – the national umbrella organization for the credit union movement outside Quebec – and the several provincial central credit unions registered under the Cooperative Credit Associations Act.

This legislation will be amended as part of the general revision of financial institutions legislation. In general, the same principles as apply to the banks, trust, loan and insurance companies will also apply to the co-operative credit associations.

- They will have the power to own other regulated financial institutions.
- The investment rules will be modified in line with the changes proposed for the trust, loan and insurance companies, taking account of the special role of co-operative credit associations in providing liquidity support for credit unions.
- Their borrowing restrictions will be eased to provide greater financing flexibility.
- The regulatory framework for such institutions will be toughened as regards self-dealing and conflicts of interest, with account taken of the unique nature of co-operative institutions.
- The legislation will be modernized in line with the principles reflected in the Canada Business Corporations Act, with account taken of the unique nature of co-operative institutions.

Regular Review of Financial Institutions Legislation

The government will introduce provisions into the non-bank financial institutions legislation to ensure periodic review on the same cycle as the Bank Act. The next such review of all financial institutions legislation will be in 1996.

Natural Person Status for Non-Bank Financial Institutions

The non-bank financial institutions will be given the status of natural persons and the formulation of their powers will be adjusted accordingly.

Deposit-Taking by Trust Companies

The guaranteed trust concept which underlies the formulation of trust companies' deposit-taking power will be replaced by the debtor/creditor concept, in line with the practice in the Bank Act and the Loan Companies Act.

Ban on Non-Voting Common Shares

Regulated financial institutions will be restricted from issuing non-voting common stock.

Consolidation of Statutes

The Trust Companies Act and Loan Companies Act will be consolidated into one statute, the Trust and Loan Companies Act. The two federal insurance companies statutes, the Canadian and British Insurance Companies Act and the Foreign Insurance Companies Act, will also be consolidated.

Corporate Governance Provisions in the Canada Business Corporations Act

The corporate governance rules and procedures of the Canada Business Corporations Act will be incorporated into the trust, loan and insurance company statutes as part of the overall modernization of these statutes. These changes will include the introduction of derivative actions and oppression remedies for the protection of minority shareholders.

Appendix

Investment Rules: The Prudent Portfolio Approach

Trust, Loan and Insurance Companies

When reference is made below to shareholders' equity, the comparable concept for mutual insurance companies is the excess of assets over liabilities.

Subsidiaries

Investments in permitted ancillary business subsidiaries will be subject to an aggregate portfolio limit of 3 per cent of the parent's assets and to an individual limit of 1 per cent for each subsidiary investment.

Investments in venture capital corporations will be limited to 10 per cent of shareholders' equity.

Real Estate and Common Equity

Investments in real estate, including real estate for own use, common equity, and non-income-producing property, are not generally a good match for interest-bearing liabilities and, for trust and loan companies, will be limited to 100 per cent of shareholders' equity.

In addition to this overall limit, there will be separate limits on the amount that may be invested in each of these categories. In terms of shareholders' equity, these limits will be 70 per cent for real estate, 50 per cent for common equity and 5 per cent for non-income-producing property. The additional limits on real estate and common equity will circumscribe the exposure of institutions to fluctuations in either of these markets.

Of the maximum total that may be invested in real estate, not more than one-quarter (17.5 per cent of shareholders' equity) may be in non-income-producing real estate, defined as real estate which does not produce a positive cash flow equal to at least 50 per cent of the yield on long-term Government of Canada bonds.

Moreover, of this same maximum total, not more than 15 per cent (10.5 per cent of shareholders' equity) may be in any particular real estate investment.

In applying these limits, the value of investments will be calculated on a gross value basis (i.e. before deduction of related indebtedness, such as encumbering mortgages held by third parties). Moreover, the total value of the real estate will be calculated as the sum of all real estate in the corporation, real estate held in real estate subsidiaries, or through methods such as participation in joint ventures, partnerships and unit trusts.

For life insurance companies, somewhat greater flexibility is desirable, reflecting the long-term nature of their insurance-related liabilities. Life insurance companies will be able to support up to 25 per cent of their participating policyholder life insurance liabilities with common stock investments and 25 per cent with real estate investments, subject to an aggregate limit of 40 per cent. Further, companies will be able to support up to 15 per cent of their non-participating policyholder life insurance liabilities with common stock investments and 15 per cent with real estate investments, also subject to an overall limit of 20 per cent. These amounts would be additional to the amounts that life insurers may invest in real estate and common stocks on the basis of shareholders' equity, using the same percentages outlined above for trust companies. The other rules noted for trust company investments in real estate would also apply.

For property and casualty insurance companies, the concern is not so much one of ensuring a proper matching but rather one of ensuring a sufficiently liquid balance sheet to permit the institution to respond to fluctuations in its payout stream. For this purpose, real estate is not as suitable an investment as are common stocks which are readily marketable. Common stock investments do, however, raise a concern because of instability in share values. For these reasons, real estate investments will be limited to 10 per cent of their portfolio while common stocks will be subject to a 25-per-cent portfolio limit. An overall limit of 30 per cent will be set for both of these classes of investments.

Mortgages

Mortgage loans are a staple investment for the non-bank financial institutions and, provided they meet the "qualitative" criteria outlined below, will not be subject to any aggregate investment limit, although particular mortgage loans will be subject to a maximum limit equal to 15 per cent of shareholders' equity. Mortgage loans that do not meet these criteria will be limited in aggregate to 5 per cent of total assets, in addition to the 15-per-cent individual loan constraint.

The following mortgage loans will be considered as meeting the qualitative criteria:

- (a) where the security is owner-occupied residential property, first mortgages that do not exceed 75 per cent of the value of the underlying

real estate unless the excess is insured or otherwise guaranteed by a government agency or an approved private insurer;

- (b) where the security is real property other than owner-occupied residential property, first mortgages where the cash flow from the mortgaged property is sufficient to service the mortgage payments and other expenses on the property (e.g. taxes), or where the mortgage is fully insured or otherwise guaranteed by a government agency or an approved private insurer; and
- (c) in respect of properties referenced in (a) and (b), second and junior mortgages that are fully insured or otherwise guaranteed by a government agency or an approved private insurer.

In the case of a junior-ranking mortgage loan, the amount of debt ranking ahead of the loan will be added to the amount of the loan for purposes of compliance with the 15-per-cent limit on the maximum size of a single loan.

Exposure to Individual Investments

As an important element of the diversification rules, the non-bank financial institutions will be subject to limits on their exposure in the form of either loans or investments to any single individual, corporation, or group of related corporations. This limit will be set at 25 per cent of shareholders' equity. This threshold is the same as that now applied to domestic banks.

Portfolio Investment

Investment in the voting shares of a corporation by non-bank institutions will be limited to 10 per cent of that corporation's outstanding voting shares.

Assets in Default

Except to protect a security position, there will be a prohibition on investments in assets in default as regards interest, principal or preferred dividend payments.

Trusted Pension Funds

The trustee of a pension fund will be required to establish investment criteria in accordance with the duty of prudence and consistent with the rules and objectives set forth in the contract governing the pension fund between the plan sponsor and its members. The trustee will also be required to establish procedures to ensure compliance with such rules and criteria.

In addition to this broad requirement, trustee pension funds will be subject to a number of portfolio restrictions.

Real Estate and Resource Properties

The amount that may be invested in real estate and resource properties combined will be subject to an overall limit of 25 per cent of the total assets of the pension fund. In addition to this limit, investments in resource properties will be subject to a limit of 15 per cent of total assets. Moreover, investments in any one parcel of real estate or any one resource property will be limited to 5 per cent of the total assets of the pension fund. This latter restriction will apply to groups of contiguous parcels or properties.

Exposure to Individual Investments

The present limit of 10 per cent of a pension fund's assets that may be invested in the securities of one corporation will be retained and will also apply to the securities of a group of related corporations.

Portfolio Investment

There will be no change to the existing 30-per-cent limit on investment in the shares of a corporation by a pension fund.

Caisse de retraite en fiducie

Le fiduciaire d'une caisse de retraite sera tenu d'établir des critères de placement conformes au devoir de prudence ainsi qu'aux règles et aux objectifs énoncés dans le contrat passé entre le promoteur du régime et les participants à ce dernier. Le fiduciaire sera également tenu de prendre des dispositions pour assurer l'observation de ces règles et critères.

Outre cette obligation générale, les caisses de retraite en fiducie seront soumises à un certain nombre de restrictions en matière de placements.

Immeubles et avoirs miniers

Les placements en immeubles et en avoirs miniers seront limités globalement à 25 pour cent de l'actif total du régime de retraite. En outre, les placements en avoirs miniers seront limités à 15 pour cent de l'actif total. Les placements représentés par un immeuble particulier ou un avoir minier particulier seront aussi limités à 5 pour cent de l'actif total du régime de retraite. Cette dernière restriction s'appliquera à des groupes d'avoirs ou de terrains contigus.

Plafonnement des placements particuliers

La proportion maximale de 10 pour cent des avoirs d'un régime de retraite qui peut être placée en titres d'une même société sera maintenue et s'appliquera également aux titres d'un groupe de sociétés liées.

Placements de portefeuille

Le plafond limitant actuellement à 30 pour cent les sommes placées par un régime de retraite en actions d'une société ne sera pas modifié.

Les prêts hypothécaires suivants seront considérés comme satisfaisant aux critères qualitatifs:

- a) quand la garantie est constituée par un immeuble résidentiel occupé par le propriétaire, les premières hypothèques qui ne dépassent pas 75 pour cent de la valeur de l'immeuble, à moins que l'exécédent ne soit assuré ou garanti d'une autre manière par un organisme gouvernemental ou un assureur privé agréé;

- b) quand la garantie est constituée par un immeuble autre qu'un immeuble résidentiel occupé par le propriétaire, les premières hypothèques telles que les recettes produites par le bien hypothéqué sont suffisantes pour couvrir les paiements hypothécaires et les autres dépenses relatives à l'immeuble (par exemple les impôts fonciers) ou lorsque l'hypothèque est entièrement assurée ou garantie d'une autre manière par un organisme gouvernemental ou un assureur privé agréé;

- c) dans le cas des biens mentionnés en a) et b), les deuxièmes hypothèques et hypothèques de rang inférieur qui sont entièrement assurées ou garanties d'une autre façon par un organisme gouvernemental ou un assureur privé agréé.
- Dans le cas des prêts hypothécaires de rang inférieur, la valeur des créances ayant préséance sur le prêt sera ajoutée à ce dernier pour l'application du plafond de 15 pour cent au montant maximum d'un prêt particulier.

Plafonnement des placements particuliers

Un élément important des règles de diversification constituera à imposer aux institutions financières non bancaires un plafond sur les prêts ou placements en faveur d'une personne, d'une société ou d'un groupe de sociétés liées. Ce plafond sera fixé à 25 pour cent de l'avoir des actionnaires. Il est analogue à celui qui s'applique actuellement aux banques.

Placements de portefeuille

Les placements d'institutions non bancaires en actions avec droit de vote d'une société seront limités à 10 pour cent des actions avec droit de vote en circulation de cette société.

Éléments d'actif en défaut

Sauf pour protéger une garantie, les institutions ne pourront acheter des éléments d'actif en défaut sur le plan de l'intérêt, du principal ou du paiement de dividendes privilégiés.

Hypothèques

Les prêts hypothécaires constituent une forme courante de placement pour les institutions financières non bancaires; à condition de répondre aux critères qualitatifs décrits plus loin, ils ne feront l'objet d'aucun plafonnement global, mais un prêt hypothécaire particulier ne pourra dépasser 15 pour cent de l'avoir des actionnaires. Les prêts qui ne satisfont à ces critères seront limités globalement à 5 pour cent de l'actif – en plus du plafond de 15 pour cent applicable aux prêts pris individuellement.

Dans le cas des compagnies d'assurance générale, le but est moins d'assurer une bonne concordance entre l'actif et le passif que de veiller à ce que le bilan soit suffisamment liquide pour permettre à l'institution de faire face aux fluctuations de ses décaissements. À cet égard, l'immobilier constitue pour ces compagnies un placement moins approprié que les actions ordinaires, lesquelles sont facilement négociables. Les placements en actions ordinaires présentent cependant un risque en raison de l'instabilité des cours. Aussi les placements immobiliers seront-ils limités à 10 pour cent du portefeuille de ces compagnies et les placements en actions ordinaires, à 25 pour cent. Ces deux catégories de placements seront limitées globalement à 30 pour cent.

Dans le cas des compagnies d'assurance-vie, une marge de manœuvre est souhaitable du fait que leurs obligations envers les assurés ont un caractère à long terme. Ces compagnies pourront placer l'équivalent de 25 pour cent de leurs obligations d'assurance-vie envers les détenteurs de polices participantes en actions ordinaires et 25 pour cent en placements immobiliers, sous réserve d'un plafond global de 40 pour cent. De plus, elles pourront avoir jusqu'à 15 pour cent de leurs obligations d'assurance-vie envers les détenteurs de polices non participantes placées en actions ordinaires et 15 pour cent en immeubles, là encore sous réserve d'un plafond global de 20 pour cent. Ces proportions s'ajouteront à celles que les assureurs-vie pourront placer en immeubles et en actions ordinaires en fonction de l'avoir des actionnaires, sur la base des pourcentages indiqués précédemment pour les sociétés de fiducie. Les autres règles indiquées à l'égard des placements immobiliers des sociétés de fiducie s'appliqueront également.

En outre, pas plus de 15 pour cent de ce même maximum (10,5 pour cent de l'avoir des actionnaires) pourront être placés dans un immeuble particulier. Pour appliquer ces plafonds, on calculera la valeur des placements en termes bruts (c'est-à-dire avant déduction de l'endettement correspondant, constitué par exemple par des hypothèques en faveur de tiers). De plus, la valeur totale des immeubles sera calculée comme la somme de tous les biens immeubles de la société, des immeubles détenus par des filiales immobilières ou par des moyens tels qu'une participation à des coentreprises, à des sociétés de personnes et à des fiducies unitaires.

Règles de placement: méthode de gestion prudente du portefeuille

Sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance

Lorsque l'on parle d'avoir des actionnaires, la notion correspondante dans le cas des mutuelles d'assurance est l'excédent de l'actif sur le passif.

Filiales

Les participations au capital de filiales commerciales accessoires permises seront assujetties à un plafond de 3 pour cent de l'actif de la société mère globalement et de 1 pour cent individuellement.

Les participations dans des sociétés de capital de risque seront limitées à 10 pour cent de l'avoir des actionnaires.

Immeubles et actions ordinaires

Les placements en immeubles, y compris immeubles destinés à l'usage de l'institutions, en actions ordinaires et en biens improductifs ne représentent généralement pas une bonne contrepartie pour les éléments de passif portant intérêt; aussi seront-ils limités, pour les sociétés de fiducie et de prêt, à 100 pour cent de l'avoir des actionnaires.

Outre ce plafond global, des limites distinctes s'appliqueront aux sommes susceptibles d'être placées dans chacune de ces catégories. En proportion de l'avoir des actionnaires, ces limites seront de 70 pour cent pour les immeubles, 50 pour les actions ordinaires et 5 pour les biens improductifs. Ces plafonds supplémentaires applicables aux immeubles et aux actions ordinaires limiteront les risques que feront courir aux institutions les fluctuations de l'un ou l'autre de ces marchés.

Sur le total pouvant être placé en immeubles, pas plus du quart (17,5 pour cent de l'avoir des actionnaires) pourra être placé en immeubles improductifs, définis comme les immeubles qui ne produisent pas des recettes monétaires nettes égales à au moins 50 pour cent du rendement des obligations à long terme du gouvernement du Canada.

Révision périodique de la législation des institutions financières

Le gouvernement incorporera aux lois régissant les institutions financières non bancaires des dispositions, de manière à en assurer la révision périodique suivant le même cycle que pour la *Loi sur les banques*. La prochaine révision de ce genre de législation applicable à toutes les institutions financières aura lieu en 1996.

Statut de personnes physiques pour les institutions financières non bancaires

Les institutions financières non bancaires recevront le statut de personnes physiques, et la formulation de leurs pouvoirs et règles sera modifiée en conséquence.

Recueil de dépôts par les sociétés de fiducie

La notion de fiducie garantie, sur laquelle repose la formulation du pouvoir des sociétés de fiducie de recevoir des dépôts, sera remplacée par la relation de débiteurs à créancier, conformément à la pratique de la *Loi sur les banques* et de la *Loi sur les compagnies de prêt*.

Interdiction des actions ordinaires sans droit de vote

Les institutions financières réglementées ne pourront émettre d'actions ordinaires sans droit de vote.

Regroupement des lois

La *Loi sur les compagnies fiduciaires* et la *Loi sur les compagnies de prêts* seront regroupées en une loi unique sur les compagnies de fiducie et de prêt. Les deux statuts fédéraux relatifs aux compagnies d'assurance, soit la *Loi sur les compagnies d'assurance canadiennes* et la *Loi sur les compagnies d'assurance étrangères*, seront également regroupés.

Dispositions de régie des sociétés dans la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes*

Les règles et dispositions de régie des sociétés de la *Loi sur les corporations commerciales canadiennes* seront incorporées aux lois régissant les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance dans le cadre de la modernisation globale de ces lois. Ces changements comporteront l'instauration d'actions dérivées et de recours en cas d'abus pour protéger les actionnaires minoritaires.

VI. Autres propositions

Les propositions exposées précédemment constituent les principaux éléments de la politique fédérale d'encadrement du secteur financier. Ce ne sont pas des propositions exhaustives; on ne disposera de tous les détails que lorsque les mesures législatives seront rendues publiques.

La législation traitera aussi d'autres questions, dont certaines sont résumées ci-après.

Révision de la Loi sur les associations coopératives de crédit

Le rôle du gouvernement fédéral dans la réglementation du crédit coopératif se limite à surveiller la Société canadienne de crédit coopératif – l'organisme national qui chapeaute le mouvement coopératif dans le domaine du crédit hors du Québec – et les diverses centrales provinciales relevant la *Loi sur les associations coopératives de crédit*.

Cette loi sera modifiée dans le cadre de la révision générale de la législation des institutions financières. De façon générale, les principes applicables aux banques et aux sociétés de fiducie, de prêt ou d'assurance s'appliqueront également aux associations coopératives de crédit.

- Elles pourront être propriétaires d'autres institutions financières réglementées.
- Les règles de placement seront modifiées conformément aux changements proposés à l'égard des sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance, compte tenu cependant du rôle particulier joué par les associations coopératives de crédit dans le soutien des liquidités des caisses de crédit.
- Les règles limitant les emprunts de ces institutions seront assouplies pour leur donner une plus grande marge de manœuvre en matière de financement.
- Le cadre réglementaire applicable à ces institutions sera renforcé sur le plan des transactions intéressées et des conflits d'intérêt, compte tenu du caractère particulier des institutions coopératives.
- La législation sera modernisée conformément aux principes incorporés à la Loi sur les corporations commerciales canadiennes, compte tenu du caractère particulier des institutions coopératives.

participante qui ne suit pas des pratiques financières ou commerciales saines. Par contre, la SADC ne joue pas le même rôle pour l'octroi et le retrait de l'assurance des dépôts dans les institutions fédérales.

Le gouvernement se propose de confier à la SADC, à l'égard des institutions fédérales, des responsabilités analogues à celles qu'elle exerce pour les institutions provinciales. La SADC sera libre d'assurer ou non les dépôts dans les institutions fédérales et travaillera en étroite collaboration avec le surintendant des institutions financières à l'établissement de normes cohérentes pour l'octroi d'un permis initial et la détermination de l'assurance de l'assurabilité. De plus, la SADC sera habilitée à mettre en oeuvre, après consultation du Ministre, un processus de retrait de l'assurance des dépôts dans ces institutions. L'autorisation du Ministre sera nécessaire pour mettre fin à la protection.

Renseignements sur les institutions

Il sera prévu dans la législation que l'assurance par la SADC des institutions à charte provinciale dépend d'un accès satisfaisant de la SADC aux renseignements détenus par l'organisme provincial de réglementation. Cela permettra de maintenir un régime parallèle pour les institutions fédérales et provinciales, et d'assurer que la SADC est en mesure de protéger la caisse d'assurance-dépôts.

Pouvoirs supplémentaires de la SADC

Le gouvernement se propose d'élargir les pouvoirs dont dispose la SADC en l'autorisant à imposer des primes supplémentaires aux institutions qui ne respectent pas ses prescriptions. La SADC pourra établir une surtaxe, à condition que le total des primes versées ne dépasse pas le double du plafond fixé dans la loi aux primes ordinaires.

Financement

Le déficit de la caisse d'assurance-dépôts exige un relèvement des primes; le gouvernement se propose d'autoriser la fixation des primes par règlement, sous réserve d'un nouveau plafond légal d'un sixième d'un pour cent des dépôts assurés. À l'expiration du régime actuel, en avril 1987, les primes prélevées par la SADC seront établies en fonction de la nécessité d'amortir le déficit actuel dans un délai raisonnable.

Le montant maximum que pourra emprunter la SADC du Fonds de revenu consolidé sera porté de \$1.5 milliard à \$3 milliards.

programme d'aide aux banques proposé par le juge Estey pour en permettre l'application à toutes les institutions de dépôt réglementées au niveau fédéral.

Lorsqu'une institution financière réglementée sera confrontée à une situation d'insolvabilité effective ou imminente, le gouverneur en conseil sera habilité à confier tout le capital de l'institution, par décret du conseil, à la SADC. Le capital comprendra à cette fin les obligations subalternes. La législation établira les conditions préalables, par exemple le fait d'avoir un capital sensiblement obéré, à l'exercice de ce pouvoir. L'objectif sera de redresser la situation de l'institution.

La SADC aura non seulement les pleins pouvoirs pour gérer les affaires de l'institution, mais aussi tous les droits d'un actionnaire pour procéder à une fusion ou vendre les éléments d'actif. La valeur de la participation des anciens détenteurs du capital sera déterminée ensuite par un évaluateur et leur sera versée. La détermination de l'évaluateur sera finale et exécutoire, conformément à son mandat.

Ces pouvoirs sont indispensables au règlement des situations où une institution voit son capital sensiblement grevé par rapport aux exigences réglementaires, a perdu la confiance du public et ne constitue généralement plus une entreprise viable, mais où un recours à la liquidation ferait perdre ce qui reste de valeur courante d'exploitation. Les solutions autres qu'une liquidation complète seraient particulièrement utiles pour préserver les relations commerciales établies ainsi que pour réduire les pertes éventuelles des déposants et de l'assureur-dépôts.

Assurance-dépôts

Mandat de la SADC

La SADC a servi jusqu'ici à promouvoir un certain nombre d'objectifs de la politique publique, outre la protection des dépôts.

Le gouvernement est d'avis que ce rôle de la SADC est sain; il le réaffirmera en précisant dans la législation que la SADC agit pour le compte des déposants afin de promouvoir les objectifs suivants de la politique publique: protéger les déposants, améliorer les normes des institutions participantes et contribuer à la stabilité et à la compétitivité du système financier. La SADC cherchera à réduire ses coûts dans le cadre de ce mandat.

Octroi et retrait de l'assurance

Les points de vue et les préoccupations de l'assureur-dépôts seront pris en considération lorsqu'on déterminera si une institution doit ou non être autorisée à recueillir des dépôts assurés. La SADC est actuellement libre d'assurer ou non les dépôts d'une institution constituée au niveau provincial. De plus, elle peut mettre fin, par un processus graduel, à l'assurance des dépôts d'une institution provinciale

aux vérificateurs externes, pour s'assurer que les institutions sont bien administrées, observent les exigences réglementaires et se conformer aux lois qui les régissent. Simultanément, les autorités de surveillance disposent de très larges pouvoirs pour obtenir des renseignements des institutions, leur imposer des restrictions de fonctionnement et, dans des situations exceptionnelles, prendre en charge leurs opérations.

L'éventail des pouvoirs dont disposent les autorités de surveillance est généralement suffisant. Cependant, des lacunes particulières ont été décelées à l'occasion des problèmes éprouvés récemment par des institutions. Il importe d'y remédier.

Certaines mesures ont déjà été prises. Le Parlement a été saisi d'un projet de loi qui permettrait aux autorités de surveillance fédérales d'émettre des directives d'observation (souvent appelées «ordonnance de cessation et d'abstention»). Ces mesures fournissent un mécanisme d'intervention des autorités de surveillance lorsqu'une institution s'engage dans des pratiques commerciales dangereuses et malaisées. Elles mettront également en place des sanctions qui refléteront la gravité des infractions, si les exigences prescrites ne sont toujours pas respectées.

Prise en charge

Le gouvernement uniformisera les méthodes de prise en charge d'une institution financière.

Il y aura deux mécanismes de prise en charge. L'un est destiné à servir en cas d'urgence, lorsqu'il y a un risque de dissipation des avoirs d'une institution. Le surintendant pourra dans ce cas déclencher des mesures pour prendre le contrôle des avoirs de l'institution, pour sept jours au maximum et avec des pouvoirs conservatoires limités à un droit de veto sur les décisions de l'institution, afin de préserver son actif.

Le deuxième mécanisme est destiné à servir lorsqu'il est nécessaire de prendre en charge l'institution elle-même en assumant les fonctions de la direction et du conseil d'administration. Ce mécanisme nécessitera un ordre ministériel, qui ne pourra être rendu qu'après une audience. Il permettra au surintendant de disposer des pleins pouvoirs pour gérer les affaires de l'institution, dans le cadre de ses activités normales. La période de contrôle ne sera assujettie à aucune limite.

Programme de restructuration des institutions financières

L'une des conclusions auxquelles a abouti le juge Estey à l'issue de son examen des faillites de la Banque commerciale du Canada et de la Norbanque était que les pouvoirs et les méthodes actuellement disponibles pour redresser une institution, vendre ses éléments d'actif ou la fusionner à une autre sont insuffisants ou inefficaces dans certaines situations. Le gouvernement adaptera les principes du

Le gouverneur de la Banque et le président de la SADC seront habilités à demander au surintendant d'effectuer des inspections spéciales dans les institutions.

En permettant de s'assurer que les opinions et les préoccupations de l'organisme d'assurance-dépôts et du prêteur de dernier ressort, pour lesquels les institutions en difficulté représentent des enjeux financiers, sont entièrement prises en considération dans les décisions portant sur la nature et le calendrier des mesures de surveillance, ce système renforcera la «volonté d'agir» de l'organisme de surveillance — un point important soulevé par le juge Estey.

Comité consultatif

Pour pouvoir s'acquitter de ses fonctions, le surintendant doit être parfaitement au courant de l'évolution des marchés financiers ainsi que des pratiques financières. Un comité technique formé de spécialistes de divers domaines et comprenant notamment des représentants des milieux de la comptabilité, de la vérification et du droit, sera chargé d'informer le surintendant des tendances nouvelles. Le mandat du comité consultatif comportera des avis sur les genres d'indicateurs financiers à utiliser pour renforcer les «systèmes de prédétection» permettant de déceler les problèmes dans les institutions financières, et sur l'élaboration de lignes directrices uniformes en matière de comptabilité financière en général et de traitement des éléments d'actif inexécutés en particulier.

Coordination fédérale-provinciale

Outre qu'il faudra maintenir une bonne coordination et des canaux de communication clairs au sein de surveillance fédéral, il importera d'assurer une coordination du même genre entre les autorités fédérales et provinciales. En effet, des liens de plus en plus importants risquent d'être établis entre des institutions relevant des autorités fédérales et provinciales. De plus, comme la SADC continuera d'assurer des institutions à charte provinciale, elle aura besoin d'informations fiables et à jour sur ces institutions.

Les autorités de surveillance fédérale et provinciales ont intensifié leurs efforts afin de promouvoir l'uniformisation des procédures (par exemple les formulaires de rapport et les méthodes d'inspection) et d'améliorer la coordination des activités de surveillance. Le gouvernement est déterminé à voir ce processus se poursuivre.

Pouvoirs de surveillance

La tradition canadienne de réglementation des institutions financières fait une large place au système de régie des sociétés, et notamment aux administrateurs et

avantage certain, étant donné la similitude croissante qui s'instaurera entre les banques et les institutions financières non bancaires à la faveur de l'élargissement des pouvoirs conférés aux institutions. Les problèmes et les questions qui se poseront en matière de surveillance seront de moins en moins limités à une catégorie d'institutions, de sorte que le nouveau Bureau sera bien placé pour apporter des solutions cohérentes. En outre, cette structure permettra au surintendant d'avoir une vue d'ensemble de toutes les institutions fédérales faisant partie d'un conglomérat financier.

Les hauts responsables du nouveau Bureau comprendront trois sous-surintendants auxquels le surintendant pourra déléguer certaines responsabilités à l'égard des banques, des institutions de dépôt non bancaires et des compagnies d'assurance et régimes de retraite, respectivement. Cela permettra de conserver les compétences spécialisées qui sont requises pour répondre aux besoins et aux situations particuliers de ces institutions.

Le nouveau Bureau aura des succursales dans les grands centres financiers du Canada, pour faciliter les communications avec les institutions assujetties à sa surveillance. Ses activités continueront d'être financées au moyen d'un mécanisme approprié de facturation des institutions surveillées.

La SADC restera un organisme distinct. Cela permettra de continuer à bénéficier des compétences du secteur privé au conseil d'administration de la SADC. En outre, cela préservera les relations établies par la SADC avec les autorités provinciales chargées de la supervision des institutions à charte provinciale assurées par la SADC. Le rapport entre la SADC et les organismes de surveillance fédéraux et provinciaux sera cependant renforcé.

Coordination avec la SADC et la Banque du Canada

La structure de surveillance proposée attribue des rôles et des responsabilités interdépendants – mais sans chevauchement – au Bureau du surintendant des institutions financières, à la SADC et la Banque du Canada. Une consultation étroite et une bonne circulation de l'information sont nécessaires au succès de ce système.

En conséquence, le gouvernement proposera par voie législative de créer un comité composé des chefs de ces organismes et du sous-ministre des Finances. Ce comité assurera l'échange d'informations et la consultation sur les questions de surveillance qui ont des répercussions sur la solvabilité, les prêts de dernier ressort et les risques de décaissement d'assurance-dépôts. Ces questions comprendront:

- les questions de réglementation prudente;
- les pratiques et la situation des diverses institutions;
- la coordination des mesures à prendre quand la solvabilité est en jeu.

V. Système de surveillance et d'assurance-dépôts

Les organismes fédéraux qui ont un rôle particulier à jouer dans le système de surveillance sont:

- le Bureau de l'Inspecteur général des banques (BIGB), qui supervise les banques;
- le Département des assurances, qui supervise les sociétés de fiduciaire, de prêt et d'assurance réglementées au niveau fédéral, les coopératives financières relevant de la *Loi sur les associations coopératives de crédit* et les entreprises relevant de la *Loi sur les sociétés d'investissement*;
- la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC), qui assure les dépôts; et
- la Banque du Canada, qui joue le rôle de prêteur de dernier ressort.

Le bon fonctionnement du système de surveillance dépend non seulement de l'efficacité avec laquelle chaque organisme s'acquitte de son rôle particulier, mais aussi du maintien de communications efficaces entre ces organismes ainsi que d'une bonne compréhension de leurs responsabilités respectives. Les mesures décrites ci-après portent sur chacun de ces domaines.

Structure de l'appareil de surveillance

Bureau du surintendant des institutions financières

Le Bureau du surintendant des institutions financières, qui doit être créé par le regroupement du Département des assurances et du Bureau de l'Inspecteur général des banques, prendra en charge les fonctions de ces deux organismes. Le nouveau Bureau relèvera du ministre des Finances.

Le surintendant des institutions financières sera chargé de l'application des lois fédérales régissant les institutions financières, de l'exécution des mesures de surveillance et de l'évaluation des institutions supervisées. Il sera nommé pour un mandat de sept ans, reconductible, à titre inamovible.

Le nouveau Bureau disposera de tous les pouvoirs de surveillance à l'égard des institutions financières bancaires et non bancaires fédérales. Cela constituera un

dans la vérification d'importantes institutions financières à un niveau supérieur. Si un cabinet est remercié de ses services ou rayé de cette liste, l'institution devra en aviser le surintendant et le conseil d'administration. Le surintendant sera également tenu d'interviewer tout vérificateur qui résigne ses fonctions ou est remercié de ses services.

Règles de placement

Les règles de placement applicables aux institutions financières non bancaires (les conditions dites d'«admissibilité à vie») seront remplacées par un nouveau régime fondé sur le principe de la «gestion prudente» du portefeuille.

Pour mettre en oeuvre cette méthode, le conseil d'administration des institutions sera explicitement tenu de maintenir des méthodes prudentes de placement en diversifiant les placements et en assurant une concordance convenable entre la nature des éléments d'actif et celle du passif.

Les règles de placement applicables aux caisses de retraite en fiducie seront elles aussi fondées sur le principe de la «gestion prudente» du portefeuille. Cependant, étant donné la différence de nature du passif et des obligations des régimes de retraite, l'application de ce principe se traduira par des règles différentes de celles qui sont proposées pour les institutions financières non bancaires.

Les institutions financières et les caisses de retraite devront observer les plafonds de placement ou restrictions exposés à l'Annexe.

Dans son examen du rôle des vérificateurs, la commission Estey a conclu que le rôle joué par les vérificateurs dans le système de surveillance tripartite ne devait pas subir de modification fondamentale. Elle considérait cependant que des mesures supplémentaires pouvaient être prises pour renforcer le rôle des vérificateurs et améliorer les communications entre les vérificateurs, les administrateurs et les autorités de surveillance.

Plusieurs mesures seront instaurées afin d'améliorer la qualité de l'information fournie aux vérificateurs externes, d'accroître la communication avec les administrateurs et les autorités de surveillance et de renforcer l'indépendance des vérificateurs par rapport à la direction des entreprises.

On réexaminera les lignes directrices applicables à la déclaration des prêts de mauvaise qualité, des pertes sur prêts, des honoraires liés aux prêts et des «techniques créatives de financement», qui peuvent dissimuler la mesure véritable dans laquelle on paie de l'intérêt ou du principal. Comme l'a proposé le juge Estey, un comité consultatif du surintendant sera constitué et chargé de ce réexamen.

Pour améliorer la qualité de l'information obtenue par les vérificateurs externes, on mettra en place des mesures applicables à toutes les institutions financières afin de permettre un meilleur fonctionnement des mécanismes d'inspection et de vérification internes. On élaborera des lignes directrices précises pour l'examen du portefeuille de prêt, des pratiques d'octroi des prêts, des plafonds de crédit et des systèmes de contrôle, notamment du système d'information de gestion, par les groupes d'inspection et de vérification interne. Le responsable de la vérification ou de l'inspection interne pourra communiquer directement avec le vérificateur externe ainsi qu'avec le chef de la direction, le comité de vérification du conseil d'administration et le surintendant des institutions financières, et devra se tenir à leur disposition pour une entrevue.

En outre, le surintendant sera tenu d'informer le vérificateur externe, ainsi que le chef de la direction et le conseil d'administration, de toute observation négative faite à l'occasion des inspections régulières effectuées par le Bureau du surintendant ou de l'inscription de la société sur une liste des institutions à surveiller de plus près.

Pour promouvoir une meilleure communication entre les vérificateurs, le conseil d'administration et l'organisme de surveillance, le surintendant des institutions financières interviendra les vérificateurs et le comité de vérification du conseil d'administration dans le cadre de l'inspection régulière de l'institution.

Pour que la nomination et la révocation de tel ou tel vérificateur externe se fassent dans des conditions plus transparentes, les institutions financières devront tenir une liste de vérificateurs chevronnés parmi lesquels les actionnaires pourront faire leur choix. Cette liste ne comprendrait que des cabinets pouvant fournir comme vérificateur responsable une personne ayant au moins cinq années d'expérience

15 pour cent, avec possibilité de dispense par l'organisme de réglementation dans le cas des petits conseils d'administration pour lesquels cette règle serait trop contraignante. La législation établira aussi un nombre minimum d'administrateurs.

En second lieu, au moins un tiers des administrateurs devront répondre à des critères rigoureux, établissant leur indépendance vis-à-vis de l'entreprise. Voici ces critères:

- ces administrateurs ne devront pas être des cadres, des employés ou des actionnaires importants de l'institution financière ou de sociétés liées à cette dernière;
- ils ne devront pas avoir de liens commerciaux importants avec l'institution ou des entreprises liées à cette dernière, directement ou indirectement, (par le fait d'être administrateur ou dirigeant d'un emprunteur important);
- ils ne devront pas appartenir à des cabinets jouant un rôle de conseillers juridiques importants de l'institution; et
- ils ne devront pas être immédiatement liés par la naissance ou le mariage à une personne appartenant à l'une des catégories précédentes.

Les administrateurs indépendants ont un rôle important à jouer dans le mécanisme de vérification et l'examen des pratiques qui préoccupent particulièrement les autorités de surveillance. Par conséquent, les institutions devront établir un comité du conseil d'administration composé uniquement d'administrateurs indépendants et chargé des tâches suivantes:

- établir des méthodes générales d'examen et examiner les cas particuliers d'opérations avec des parties liées, de conflits d'intérêt, d'irrégularités financières, de malversations, de fraudes apparentes, d'opérations ou de pratiques susceptibles d'avoir un effet appréciable sur la santé de l'institution, de postes hors bilan pouvant avoir des répercussions sur le passif de l'entreprise et d'opérations qui outrepassent apparemment les pouvoirs de l'entreprise;

- fournir des lignes directrices précises aux vérificateurs à l'égard de leurs rapports sur ces transactions et situations, étudier ces rapports des administrateurs et interviewer ces derniers.

Comme le recommandait le rapport Estey, les institutions devront communiquer le mandat de ces comités au surintendant des institutions financières. Les comités devront eux-mêmes produire un rapport annuel à l'intention du surintendant.

Étant donné les responsabilités accrues qui seront confiées aux administrateurs et en particulier aux administrateurs indépendants, des dispositions complètes d'indemnisation seront permises, comme dans la *Loi sur les banques*, pour éviter que des personnes compétentes ne refusent de remplir ces importantes fonctions.

La principale fonction des contrôles internes est d'assurer que les décisions prises à l'égard d'opérations particulières sont fondées sur les renseignements généraux - ment disponibles sur le marché et ne sont pas influencées par des renseignements «d'inités» obtenus grâce aux activités menées par l'institution dans un autre domaine financier. Les institutions financières réglementées seront tenues de mettre en place des dispositions convenables afin de contrôler le cheminement des renseignements «d'inités». Un comité du conseil d'administration sera chargé d'examiner l'observation de ces dispositions.

Amélioration de la divulgation

Une divulgation améliorée sera exigée par le biais d'une modification des lois applicables. Les règles de divulgation comporteront:

- 1) une identification claire de l'institution avec laquelle le client fait affaire, en indiquant notamment si les dépôts sont ou non assurés par la SADC;
- 2) une description claire du rôle joué par la société dans le contrat passé avec le client, et notamment si elle joue un rôle de commettant ou de mandataire pour d'autres parties;
- 3) l'indication du fait que l'institution reçoit des honoraires, agios ou autres commissions en situation de réseau; et
- 4) la divulgation au client de tout fait important dont l'institution prend connaissance à l'occasion d'une opération commerciale effectuée avec un client ou pour son compte.

Amélioration de la régie des sociétés

Rôle des administrateurs

Un certain nombre de mesures sont proposées afin de renforcer le rôle des administrateurs des institutions financières réglementées au niveau fédéral.

La composition du conseil d'administration sera soumise à certaines règles assurant que le conseil bénéficie de l'opinion et du jugement de personnes qui ne sont ni des dirigeants, ni des employés de la société et n'ont pas avec cette dernière d'autres liens importants.

En premier lieu, la proportion des administrateurs susceptibles d'être choisis parmi les cadres et les dirigeants de l'entreprise ou de ses sociétés affiliées (administrateurs «de l'intérieur») sera limitée, conformément à la *Loi sur les banques*, à

Conflits d'intérêt

Les abus de conflits d'intérêt seront réprimés au moyen d'une politique en plusieurs volets qui comportera une amélioration de la divulgation au consommateur, l'application de techniques évitant la diffusion des renseignements internes dans une institution (communément appelées «cloisonnement» dans les milieux financiers) et un renforcement de l'examen interne par la création d'un groupe de surveillance dans chaque institution. Ces éléments visent à détecter les possibilités de conflits, à prévoir un processus interne satisfaisant pour régler les conflits et à exiger une divulgation appropriée.

- Les prêts ayant le caractère de dépôts, qui sont consentis aux conditions du marché et à des fins accessoires à l'entreprise du déposant.
 - Les prêts entièrement garantis par des titres d'Etat;
- Les prêts entre sociétés affiliées seront permis sans aucune restriction dans les cas suivants:
- Ces opérations devront être clairement indiquées dans les rapports au surintendant.
 - Les opérations portant sur des avoirs de mauvaise qualité, par exemple des prêts inexécutés, ne seront permises que dans le cadre d'une restructuration (comportant par exemple une injection de capitaux), sur préavis et autorisation de l'organisme de surveillance.
 - Dans le cas des prêts, les biens acquis ne pourront être grevés d'aucune façon.
 - Dans le cas des valeurs mobilières, il faudra que le titre échangé ait un marché bien défini (c'est-à-dire qu'il soit transigé activement et qu'il y ait un prix bien établi), que la transaction se fasse au prix du marché et que le titre ne soit pas en défaut.
 - Les opérations portant sur des biens seront permises pourvu que les biens acquis auprès d'une institution financière liée ne dépassent pas 20 pour cent du capital de l'institution et que les conditions suivantes soient réunies:
 - Une exception générale sera consentie dans le cas des opérations intervenant entre une institution financière réglementée et une filiale en propriété exclusive dont le passif est garanti en totalité par la société mère.

conseil d'administration (après accord préalable des administrateurs indépendants).

- Des exceptions supplémentaires pourront être accordées par règlement dans le cas d'autres catégories, ainsi que par le surintendant à l'égard d'opérations particulières présentant un caractère inhabituel, lorsqu'il est manifeste qu'aucune influence n'est exercée.
- Les mouvements de capitaux et de dividendes correspondants, ainsi que les jetons de présence des administrateurs et la rémunération des dirigeants (y compris les prestations de retraite et les options d'achat d'actions) ne seront pas considérés comme des transactions intéressées.

Transactions contrôlées

- Si les prêts, les placements et les opérations sur des biens peuvent rendre rapidement une entreprise insolvable, il n'en va généralement pas de même pour les opérations portant sur des services. Aussi les contrats conclus avec des personnes ayant un lien de dépendance en vue de la vente ou de l'achat de services commerciaux seront-ils permis, sous réserve des mesures de contrôle suivantes:
- les contrats dépassant un montant minimum devront être approuvés par un comité du conseil d'administration composé uniquement d'administrateurs indépendants, sous réserve que le prix et les autres conditions soient au moins aussi favorables que pour des services comparables offerts par des parties indépendantes. Cela évitera les contrats de services définis de manière vague, qui ne pourraient être comparés du point de vue des prix du marché;
 - la durée du contrat ne pourra dépasser cinq ans, avec cependant une possibilité de renouvellement sous réserve de l'autorisation des administrateurs indépendants;
 - la nature des opérations avec des parties liées devra être clairement indiquée dans les rapports aux autorités de surveillance.

Opérations entre institutions financières réglementées affiliées

Pour permettre aux institutions financières désireuses de commercialiser des services financiers d'exploiter un effet de synergie, on propose que les opérations entre institutions financières réglementées liées soient soumises à un régime moins restrictif que celui des transactions intéressées entre des institutions financières réglementées et des intérêts non financiers liés. Les opérations suivantes, qui seraient autrement frappées d'interdiction, seront autorisées lorsque la partie ayant un lien de dépendance est une institution financière réglementée au niveau fédéral qui représente une société mère, une filiale ou une société affiliée.

La législation permettra au surintendant de désigner des particuliers ou des sociétés comme ayant un lien de dépendance ou de les exclure de cette désignation.

Transactions interdites

Le danger, dans une transaction avec lien de dépendance, est le manque d'objectivité dans l'évaluation du prix ou des autres conditions de la transaction. Lorsqu'une transaction de ce genre sera exemptée en vertu des règles suivantes, elle devra être approuvée au préalable par des administrateurs indépendants, avant d'être entérinée par l'ensemble du conseil d'administration. Les administrateurs indépendants sont définis à la rubrique traitant de la régie des sociétés.

Les opérations suivantes seront interdites, à l'exception des cas d'exemption indiqués ci-après et sous réserve des dispositions spéciales qui s'appliqueront aux transactions entre institutions financières réglementées affiliées:

- Prêts et placements en faveur de personnes ayant un lien de dépendance.
- Des exceptions seront consenties dans le cas des prêts hypothécaires garantis par la résidence de l'emprunteur et des prêts personnels d'un montant limité. L'ensemble de ces prêts ne devra pas dépasser 5 pour cent du capital de l'institution et chaque prêt devra être approuvé par le conseil d'administration (avec autorisation préalable des administrateurs indépendants).
- Dans le cas des banques, des prêts pourront être accordés à des sociétés dont des actionnaires importants siègent au conseil d'administration de la banque, pourvu qu'ils soient octroyés aux conditions applicables normalement, que l'ensemble de ces prêts ne dépasse pas 50 pour cent du capital de la banque, que les prêts soient approuvés par un comité du conseil d'administration composé d'administrateurs indépendants et que le montant total de ces prêts soit publié dans les états annuels de la banque.
- Une règle *de minimis* permettra de fournir des services financiers personnels du genre habituel (par exemple, facilités de dépôt et cartes de crédit) à des personnes ayant un lien de dépendance sans autorisation du conseil d'administration.
- Vente ou achat de biens à des personnes ayant un lien de dépendance.

- Une exception générale sera prévue dans le cas des transactions portant sur des titres d'Etat fédéraux ou provinciaux, ou des biens entièrement garantis par des titres de ce genre, transférés à leur valeur marchande.
- Une exception sera prévue dans le cas de l'achat de biens servant aux activités normales de l'institution, pourvu qu'il ne soit assorti d'aucune condition spéciale et que, au-delà d'un minimum, il soit approuvé par le

IV. Réglementation du secteur financier

Contrôle des transactions intéressées

On entend par «transactions intéressées» les opérations entre une institution financière et les personnes qui sont en mesure d'exercer un contrôle ou une influence sur cette dernière (opérations «avec lien de dépendance»). Les transactions intéressées sont particulièrement dangereuses pour les institutions financières parce qu'elles menacent leur solvabilité. Les règles actuelles ne s'appliquent à toutes les personnes qui pourraient être considérées comme susceptibles d'exercer une influence ou un contrôle, ni à certaines transactions importantes, comme le transfert de biens entre une institution financière et ses sociétés affiliées ou les intérêts qui la contrôlent.

La politique proposée repose sur une approche en trois volets — comportant l'interdiction de certaines catégories de transactions, le contrôle interne d'autres genres d'opérations permises et l'autorisation préalable des autorités de surveillance dans le cas des transactions sortant de l'ordinaire.

Personnes en position d'influence ou de contrôle

Voici les personnes qui seront considérées comme ayant un lien de dépendance avec une institution financière:

- les actionnaires qui sont les véritables propriétaires, directement ou indirectement, de 10 pour cent ou d'une catégorie ou d'une série d'une catégorie d'actions (les «actionnaires importants»);
- les administrateurs et dirigeants de l'institution financière;
- les vérificateurs de l'institution;
- les administrateurs et dirigeants de sociétés qui sont propriétaires, directement ou indirectement, de 10 pour cent ou plus d'une catégorie ou d'une série d'une catégorie d'actions donnant droit de vote de l'institution financière;
- les proches des personnes précédentes;
- les intérêts commerciaux importants de l'institution financière ou des personnes décrites précédemment.

considérés comme des entités commerciales – encore qu'ils puissent servir de lien commercial s'ils ont une importante participation à la fois dans une institution financière réglementée au niveau fédéral et dans des entreprises commerciales. Le niveau de la participation d'une personne dans une entreprise commerciale qui sera considéré comme liant cette personne à l'entreprise – une «participation importante» – sera de 10 pour cent d'une catégorie ou d'une série d'une catégorie d'actions en circulation.

Enfin, on appliquera un critère *de minimis* de manière que les actionnaires importants d'institutions financières dont l'ensemble des intérêts commerciaux est faible par rapport à leurs participations financières ne fassent pas entrer leur institution financière dans le champ d'application des règles décrites précédemment en matière de propriété. L'ensemble des intérêts commerciaux sera considéré comme la valeur comptable globale de tous les intérêts comportant des participations de 10 pour cent ou plus dans des sociétés commerciales. La règle *de minimis* permettra d'exempter les actionnaires dont les intérêts commerciaux représentent cinq pour cent ou moins de l'ensemble de leurs participations dans des institutions financières réglementées, évalué de la même façon.

Pour appliquer ces règles, on tiendra compte des liens indirects (par exemple par l'intermédiaire d'une chaîne de sociétés de portefeuille).

La politique exposée précédemment au sujet des pouvoirs des institutions financières constitue un élargissement important du droit d'une institution de posséder des filiales financières ou de faire partie d'un groupe d'institutions chapeauté par une société de portefeuille. Les règles de propriété n'ont pas pour objet de gêner ou de limiter les dispositions prises par les institutions pour constituer des liens de genre. Par conséquent, la politique de propriété comportera des dispositions permettant d'observer les règles relatives aux banques et aux sociétés de fiducie, de prêt ou d'assurance, soit au niveau de la compagnie, soit par l'intermédiaire d'une société de portefeuille qui fait le lien entre les diverses entreprises financières du groupe. Peu importe la voie choisie pour se conformer aux règles de propriété, le capital de toutes les institutions financières liées sera regroupé lorsqu'il s'agira d'évaluer la taille du groupe en regard du seuil fixé.

Influence des actionnaires minoritaires

Les mesures proposées précédemment permettront d'assurer une participation appréciable du public, afin de contrebalancer l'influence de l'actionnaire minoritaire. Pour que les actionnaires publics jouent efficacement ce rôle, il faudra que la composition du conseil d'administration reflète leur influence. Par conséquent, les institutions financières ayant un actionnaire qui possède plus de 10 pour cent d'une catégorie ou d'une série d'actions donnant droit de vote seront tenues d'adopter un processus obligatoire de droits de vote cumulatifs pour l'élection des administrateurs.

Définition d'un intérêt commercial et d'un lien commercial

Aux fins de cette politique, l'expression «intérêt commercial» ou «entreprise commerciale» désigne les sociétés s'occupant de produire et de distribuer des biens ou des services non financiers, ou des services financiers non réglementés. Les entreprises relevant de la *Loi sur les sociétés d'investissement* seront considérées comme des entités commerciales.

Les institutions financières réglementées – c'est-à-dire les banques et les sociétés de fiducie et de prêt, les compagnies d'assurance et les coopératives financières réglementées au niveau fédéral, avec leurs filiales commerciales accessibles – autorisées – ne seront pas considérées comme des entreprises commerciales. De même, les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance réglementées au niveau provincial ainsi que les courtiers en valeurs agréés ne seront pas considérés comme des entités commerciales, à moins qu'ils aient des liens importants avec des entités commerciales.

Les investisseurs particuliers, leurs agents, représentants ou mandataires (tels des sociétés de portefeuille ou des fiducies) et les régimes de retraite ne seront pas

Ces mesures arrêteront la tendance à l'intégration croissante des intérêts financiers et commerciaux, tout en tenant compte de la structure actuelle de propriété des institutions financières non bancaires au Canada.

Le gouvernement estime qu'une présence appréciable des actionnaires minoritaires est importante pour une grande institution financière, même si elle n'a pas de liens commerciaux. Comme ces institutions peuvent exercer une présence importante sur l'économie, une présence appréciable des actionnaires minoritaires contribuera à assurer l'efficacité du système de régie des sociétés et un certain examen public de leurs affaires, tout en préservant les avantages que peuvent procurer des actionnaires majoritaires.

Par conséquent, les sociétés de fiducie, de prêt ou d'assurance dont le capital dépasse \$750 millions et qui n'ont pas de liens commerciaux devront avoir au moins 35 pour cent de leurs actions donnant droit de vote largement réparties et transférées publiquement d'ici le 31 décembre 1991, soit dans les cinq années suivant la date où leur capital aura atteint le seuil de \$750 millions. Dans le cas des institutions financières non bancaires dont le capital dépasse \$750 millions, aucun actionnaire ne sera autorisé après le 18 décembre 1986 à accroître une participation qui dépasse 10 pour cent ou à acquérir une participation supérieure à 10 pour cent.

À ces fins, on entend par «actions transférées publiquement» le fait, pour une institution, d'avoir ses actions donnant droit de vote inscrites et cotées à une bourse de valeurs reconnue au Canada, tandis que des actions «largement réparties» signifient qu'aucun actionnaire ne détient plus de 10 pour cent de ces actions inscrites avec droit de vote.

Les actions d'un actionnaire minoritaire qui détiennent plus de 10 pour cent mais moins de 50 pour cent des actions inscrites donnant droit de vote d'une institution au 18 décembre 1986 seront comprises dans la catégorie des actions «largement réparties» pour l'application de cette règle des 35 pour cent. Ces actionnaires exonérés ne seront pas autorisés à acquérir d'actions supplémentaires jusqu'à ce que l'institution satisfasse à cette règle. Par la suite, ils pourront acquérir des actions supplémentaires en nombre suffisant pour maintenir leur participation au capital de l'institution.

Acquisition de banques ou transformation en banque

Une institution financière non bancaire qui souhaite se transformer en banque ou acquérir une banque à titre de filiale devra s'engager auprès du ministre des Finances à se conformer à la politique de propriété applicable aux banques dans un délai acceptable. Une société de portefeuille qui souhaite acquérir ou mettre sur pied une banque devra prendre le même engagement.

Règles de propriété applicables aux sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance

une taille appréciable, à mesure qu'elle croîtra grâce à des augmentations de capital, s'ouvre également.

Les sociétés de fiducie et de prêt ainsi que les compagnies d'assurance ne sont assujetties à aucune règle en matière de propriété. La plupart d'entre elles (à part les mutuelles d'assurance) ont un capital fermé, détenu dans bien des cas par des conglomérats qui ont d'importants intérêts commerciaux.

Le gouvernement est d'avis qu'il est souhaitable de limiter les liens existant au niveau du capital entre les secteurs financier et commercial et — lorsque des liens de ce genre existent actuellement ou que des institutions n'ayant pas de liens de cette sorte dépassent une certaine taille — d'encourager une importante participation minoritaire. La distribution publique d'une importante proportion des actions a un rôle important à jouer dans la protection des intérêts de l'institution, grâce aux exigences de divulgation qui entraînent un examen par le marché et grâce à l'influence qui en résulte sur les responsabilités fiduciaires du conseil d'administration, renforcées par des droits cumulatifs pour l'élection des administrateurs. Le gouvernement estime pour cette raison que les participations minoritaires, dans les institutions financières qui ont des liens commerciaux, devraient représenter au moins 35 pour cent des droits de vote.

À compter du 18 décembre 1986, le droit de constituer de nouvelles sociétés de fiducie, de prêt ou d'assurance ne sera pas accordé aux demandeurs ayant d'importants intérêts commerciaux. Dans le cas d'institutions financières non bancaires existantes dont le capital dépasse \$50 millions, des intérêts commerciaux ne pourront, après le 18 décembre 1986, accroître les participations dépassant 10 pour cent ou acquérir des participations de plus de 10 pour cent. Le ministre pourra faire une exception lorsque des droits non négociables d'acquisition d'actions dans une institution non bancaire existaient avant le 18 décembre 1986, preuves écrites à l'appui.

On n'empêchera pas des intérêts commerciaux d'acquiescer ou d'accroître des participations appréciables dans des sociétés existantes de fiducie, de prêt ou d'assurance dont le capital est inférieur à \$50 millions. Cette exception est motivée par le désir ne pas réduire la capacité de financement de ces compagnies — qui n'ont pas toujours accès au marché public.

Les sociétés de fiducie, de prêt ou d'assurance qui ont des liens commerciaux et un capital de plus de \$50 millions devront avoir au moins 35 pour cent de leurs actions avec droit de vote transférées publiquement et largement réparties d'ici le 31 décembre 1991, soit dans les cinq années suivant la date où leur capital atteint le seuil de \$50 millions.

Règles de propriété applicables aux banques à charte

Le gouvernement se propose de maintenir la distinction qui existe actuellement, en matière de propriété, entre les banques et les institutions non bancaires, et qui reflète la réalité canadienne. On propose d'apporter au régime de propriété des banques et des institutions non bancaires des modifications qui renforceront et soutiendront les aspects de la politique générale qui stimulent la concurrence et protègent la solvabilité. Dans le cas des banques, les modifications accroîtront les possibilités d'avoir des banques à capital fermé, de manière que les petites institutions puissent, pendant leur développement et leur croissance, avoir davantage accès au capital et aux orientations des actionnaires majoritaires. Dans le cas des institutions non bancaires, dans le but d'asseoir le nouveau régime proposé de régie des sociétés sur des bases solides, des changements porteront un coup d'arrêt aux liens établis au niveau de la propriété entre les secteurs financier et commercial de l'économie et exigeront d'importantes participations minoritaires lorsque'il existe des liens commerciaux.

La Loi sur les banques permet actuellement la création d'une banque appartenant à des intérêts canadiens, avec un capital fermé. Cependant, une banque de ce genre doit ouvrir son capital dans les 10 ans. Cette règle peut dissuader la création de nouvelles institutions bancaires, entraver la croissance de petites banques et les empêcher de devenir des sources de concurrence nouvelle. Aussi le gouvernement permettra-t-il aux petites banques d'avoir un capital fermé détenu par des investisseurs intérieurs, tant qu'ils n'ont pas d'intérêts commerciaux. Ces banques pourront rester fermées jusqu'à ce que leur capital atteigne \$750 millions, après quoi elles seront assujetties aux règles suivantes en matière de propriété:

- les actionnaires possédant 10 pour cent ou plus d'une catégorie ou d'une série d'une catégorie d'actions ne pourront acquérir d'actions supplémentaires de cette catégorie ou série, de sorte que, lorsque l'institution croîtra grâce à l'émission de nouvelles actions avec droit de vote, son capital deviendra largement réparti;
- les actionnaires détenant moins de 10 pour cent d'une catégorie ou d'une série d'une catégorie d'actions ne pourront augmenter leur participation de plus de 10 pour cent de cette catégorie ou série;

- au moins 35 pour cent des actions donnant droit de vote de la banque devront être transférées publiquement et largement réparties dans les cinq années suivant la date à laquelle le capital de la banque atteindra ce seuil; la non-observation de cette règle restreindra la capacité de croissance de la banque.

Dans le cas des banques existantes dont le capital dépasse \$750 millions, la règle interdisant les participations de plus de 10 pour cent continuera de s'appliquer. Ces mesures permettront de s'assurer que les grandes banques existantes gardent un capital largement réparti et que toute nouvelle banque susceptible d'atteindre

III. Politique en matière de propriété

Les formes de propriété des institutions financières sont variées au Canada. Elles vont d'institutions à capital fermé ou à capital largement réparti à des mutuelles à des coopératives. Les secteurs de la banque et de la fiducie comprennent surtout des sociétés par actions, mais les coopératives sont également présentes dans les opérations bancaires au détail. Quant au secteur de l'assurance, il compte des mutuelles — qui ne sont pas sans ressembler aux coopératives — à côté de compagnies par actions.

Le système financier canadien s'est développé et a prospéré avec ces diverses formes de propriété, dont aucune n'a été clairement privilégiée par le marché par rapport aux autres. De plus, des difficultés financières ont assailli des entreprises ayant des structures de propriété différentes.

Les règles régissant la forme ou le degré de propriété des institutions financières n'ont généralement pas servi à appliquer la politique publique. Au cours des années 50, la mutualisation des compagnies d'assurance avait été facilitée de manière à protéger l'industrie contre des prises de contrôle de l'étranger, tandis que les exigences de répartition du capital des banques instaurées en 1967 visaient le même but, soit prévenir la prise de contrôle d'importantes banques canadiennes par des intérêts étrangers.

La politique en matière de propriété pourrait contribuer davantage à la réalisation des objectifs de la politique publique propres au secteur financier. Par exemple, on a évoqué, lors du récent débat la politique du secteur financier, la possibilité d'appliquer des restrictions à la propriété pour renforcer la politique publique dans le domaine des transactions intéressées, de la concentration du pouvoir, de l'intégrité du processus de répartition du crédit et du contrôle du secteur financier par des intérêts canadiens. Par ailleurs, certains ont fait valoir que les institutions ne devraient pas perdre leur accès au capital et que la présence d'actionnaires majoritaires intéressés et vigilants présentait des avantages pour une institution.

Le gouvernement ne croit pas qu'il convienne d'adopter, en matière de propriété, une politique très générale, qui s'appliquerait uniformément à toutes les institutions financières, notamment si l'on considère les structures de propriété différentes qui se sont développées avec le temps et existent maintenant dans le secteur financier au Canada. Dans un système financier dynamique et concurrentiel, il y a place à la fois pour des institutions financières largement ouvertes et des institutions contrôlées par des actionnaires majoritaires. Chaque forme de propriété a ses avantages; les deux coexistent à l'heure actuelle et ont bien servi les Canadiens; aucune n'est intrinsèquement supérieure à l'autre.

Canada devront généralement le faire en établissant des entreprises nouvelles plutôt qu'en acquérant des sociétés existantes. Cela est conforme à la politique qui s'appliquera aux grandes institutions appartenant à des capitaux canadiens. On sera ainsi assuré que les entreprises étrangères établies au Canada, qui sont d'importants participants au niveau international, ne bénéficieront pas d'un régime préférentiel par rapport aux institutions canadiennes au Canada.

Le gouvernement fédéral estime qu'à mesure que le marché intérieur des valeurs mobilières s'ouvre à la concurrence internationale, il faut assurer une présence canadienne forte et viable dans ce secteur stratégique. Pour cette raison, il permettra aux institutions financières réglementées au niveau fédéral de posséder des filiales de courtage en valeurs mobilières et modifiera les lois fédérales applicables pour que cela puisse entrer en oeuvre le plus vite possible.

En ce qui concerne l'accès des non-résidents au marché canadien des valeurs mobilières, les banques de l'Annexe B et les autres institutions financières réglementées au niveau fédéral dont le contrôle appartient à des non-résidents seront autorisées à acheter 50 pour cent d'une maison de courtage en valeurs mobilières au 30 juin 1987 et à établir ou à acheter 100 pour cent d'une maison de courtage en valeurs mobilières au 30 juin 1988. En attendant que soit modifiée la *Loi sur les banques*, l'article 193 de la loi actuelle sera appliqué de manière à mettre en oeuvre cette politique.

Les banques et les autres sociétés financières réglementées pourront entreprendre une gamme complète d'activités fiduciaires par l'entremise d'une filiale ou d'une société affiliée.

Etablissement de réseaux

À l'exception de la vente au détail d'assurance, toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral auront pleins pouvoirs pour établir des réseaux. Cela permettra aux institutions d'offrir à leur clientèle une vaste gamme de services financiers.

Participation étrangère

Les principes directeurs de la politique de participation étrangère au secteur financier au Canada sont de :

- maintenir une participation canadienne saine et vigoureuse;
- promouvoir une concurrence qui bénéficiera au consommateur canadien par l'entrée d'institutions étrangères; et
- permettre aux institutions financières canadiennes de continuer à être de classe internationale en s'assurant que l'accès des non-résidents au marché intérieur canadien correspond à l'accès des entreprises canadiennes aux marchés étrangers.

Ces principes ont été mis en oeuvre par le passé sous la forme d'une politique qui, de manière générale, permettait aux non-résidents de prendre pied sur le marché financier canadien en établissant une nouvelle entreprise, mais non en prenant le contrôle d'une entreprise appartenant à des intérêts canadiens, et, une fois établis, de concurrencer avec les institutions canadiennes dans des conditions équitables. Cette politique a donné de bons résultats. Les institutions canadiennes sont bien placées sur les marchés financiers mondiaux.

Ayant examiné les lois régissant la propriété étrangère d'institutions financières réglementées au niveau fédéral, le gouvernement a conclu qu'elles ne devraient pas être modifiées, sous réserve des négociations commerciales en cours.

Par conséquent, les entreprises étrangères pourront prendre pied sur le marché canadien dans les mêmes conditions qu'à l'heure actuelle et bénéficieront du même élargissement de pouvoirs que les institutions intérieures. Cette politique bénéficiera aux consommateurs canadiens de services financiers et maintiendra un régime équitable pour les entreprises étrangères.

Les entreprises appartenant à l'étranger qui voudraient se prévaloir de la possibilité de s'engager dans de nouveaux domaines d'activité financière au

Les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance ne disposent actuellement que d'une capacité limitée de prêt à la consommation. Or, ces prêts sont des avoirs productifs qui forment une bonne contrepartie aux éléments de passif portant intérêt de ces institutions et ne posent aucun problème particulier en matière de solvabilité. Cela étant, les prêts à la consommation ne seront assujettis à aucun plafond dans le portefeuille des sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance.

Conseil en placement et gestion de portefeuille

Les lois fédérales qui régissent les institutions financières comportent actuellement diverses dispositions qui limitent l'offre de conseils en placement, de services de gestion de portefeuille et de services analogues en matière de valeurs mobilières. Les institutions financières se sont montrées intéressées à offrir au public ces services, dont la prestation ne poserait aucun problème de solvabilité.

On propose donc que les banques, les sociétés de fiducie et de prêt et les compagnie d'assurance soient autorisées à offrir des conseils en placement et des services de gestion de portefeuille.

Outre cette expansion de leurs pouvoirs directs, les institutions financières réglementées auront le droit, par l'intermédiaire de filiales, d'entreprendre une gamme complète d'activités dans le domaine des valeurs mobilières.

Pouvoirs fiduciaires accessoires

À l'heure actuelle, les banques et les compagnies d'assurance se voient interdire l'exercice de tout pouvoir fiduciaire, y compris les pouvoirs d'agence et de gestion. On propose d'élargir la gamme des pouvoirs fiduciaires permis en autorisant l'exercice direct de pouvoirs fiduciaires par les banques et les compagnies d'assurance, aux exceptions suivantes près:

- l'exécution de fiducies établies par ordonnance judiciaire;
- l'exécution de fiducies entre vifs;
- les fonctions d'exécuteur ou d'administrateur découlant d'un testament ou d'un legs;
- le rôle de tuteur ou de curateur d'une personne incapable;
- le rôle d'agent de transfert d'actions;

Élargissement des pouvoirs directs

Les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance disposeront de pouvoirs sensiblement accrus en matière de prêt à la consommation et de prêt commercial. Des pouvoirs supplémentaires, accessoires aux principales activités actuelles des institutions, seront également accordés.

Prêt commercial

Les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance ont actuellement des possibilités limitées en matière de prêt commercial. Elles disposent toutefois de larges pouvoirs leur permettant d'acquérir des actions et des titres d'endettement de sociétés qui, du point de vue de l'entreprise, peuvent être structurées de manière à s'apparenter à un prêt commercial à tous les égards importants. Ces institutions peuvent également accorder des prêts commerciaux dans le cadre de leur « clause omnibus », qui leur permet de s'engager dans une mesure restreinte dans des domaines de placement assujettis par ailleurs à des restrictions.

L'élargissement des pouvoirs de prêt commercial peut bénéficier de manière appréciable aux entreprises canadiennes. Les grandes compagnies disposent d'un portefeuille diversifié et d'un personnel de prêt expérimenté. Aussi propose-t-on d'accorder des pouvoirs illimités en matière de prêt commercial aux institutions financières non bancaires, telles des sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance, qui ont un capital d'au moins \$25 millions et ont l'accord des autorités de surveillance. Les institutions qui ne répondent pas à ces critères ne pourront placer plus de 5 pour cent de leur actif en prêts commerciaux ou en avoirs équivalents. Pour l'application de ce plafond, les prêts commerciaux seront définis de manière à englober à peu près tous les moyens d'avancer des fonds, de faire crédit ou de garantir des fonds à une entreprise. Ne seront pas compris dans cette définition les valeurs mobilières émises en vertu de prospectus, les valeurs mobilières émises dans le cadre d'un placement privé, ou effets commerciaux, ayant une large diffusion, et les prêts hypothécaires accordés à des sociétés conformément aux règles actuelles.

L'octroi de larges pouvoirs de prêt commercial aux institutions non bancaires rend encore plus importante la question de l'équité concurrentielle entre les banques et les institutions non bancaires, qui résulte de l'obligation pour les banques de maintenir à la Banque du Canada des dépôts ne portant pas intérêt.

Ces dépôts obligatoires, en sus des sommes nécessaires à la compensation, n'ont rien à voir avec la solvabilité des banques. Ils servent à faciliter la mise en oeuvre de la politique monétaire, mais ils ont aussi pour effet secondaire d'imposer des coûts inégaux à des institutions concurrentes dans le même domaine d'activité. Comme ces dépôts ne sont plus essentiels à la mise en oeuvre de la politique monétaire, ils seront éliminés graduellement à partir de 1990. Cela permettra de disposer d'un délai suffisant pour adapter la conduite de la politique monétaire.

II. Pouvoirs des institutions financières

La politique décrite ci-après exige des entités distinctes et identifiables pour l'exercice des principales fonctions, tout en permettant la propriété commune des banques, des sociétés de prêt, de fiducie et d'assurance et des courtiers en valeurs mobilières. Elle permettra aux institutions financières d'offrir un ensemble complet de services financiers – tout en gardant des entités distinctes aux fins de surveillance.

Les institutions financières pourront à leur choix s'organiser elles-mêmes autour d'une société de portefeuille ou être propriétaires d'autres institutions financières réglementées, à titre de filiales directes. Les pouvoirs internes seront également accrus.

Filiales financières

Les banques et les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance réglementées au niveau fédéral, en principe et sous réserve de la nouvelle politique proposée en matière de propriété, ne seront assujetties à aucune restriction quant à la proportion des actions qu'elles pourront posséder dans n'importe quelle catégorie d'institution financière réglementée constituée au niveau fédéral, dans une province du Canada ou à l'étranger. Elles pourront être propriétaires de maisons de courtage en valeurs mobilières.

Pour éviter un double comptage du capital, toute participation dépassant 10 pour cent du capital d'une autre institution financière sera déduite du capital de l'institution financière mère, aux fins du calcul des besoins en capital dans le système de surveillance. De même, dans les cas où une compagnie d'assurance voudra acquérir des filiales, des mesures de surveillance seront mises en place afin de protéger les droits des détenteurs de polices participantes.

Affiliation par le biais de propriétaires communs

Les institutions financières réglementées seront libres de s'affilier à d'autres institutions financières réglementées, sous l'égide d'une société de portefeuille. Cette possibilité est déjà offerte aux sociétés par actions d'assurance, de fiducie et de prêt. Elle sera nouvelle pour les banques.

Compte tenu de l'évolution du système financier, les organismes fédéraux de surveillance seront regroupés en une nouvelle instance, le Bureau du surintendant des institutions financières, afin que toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral relèvent d'une même autorité de surveillance. Les propositions assurent aussi la coordination entre le Bureau du Surintendant, la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC) et la Banque du Canada. Cela renforcera l'efficacité du système de surveillance en assurant l'entière prise en considération, par ceux qui prennent les décisions en matière de surveillance, de l'opinion de ceux qui risquent d'être touchés financièrement par la faillite d'une institution. De plus, de nouveaux pouvoirs seront instaurés afin de permettre de régler rapidement et économiquement les cas d'institutions financières en difficulté. Enfin, des réformes préciseront et renforceront le rôle de la SADC et donneront le pouvoir de prélever des primes d'assurance plus élevées afin d'éliminer graduellement le déficit de la Société.

Les institutions financières occupent une position de confiance toute particulière dans le maintien du bien-être financier de millions de Canadiens, et la confiance du public dans leur stabilité et leur intégrité est indispensable à leur capacité de s'acquitter de ce rôle. Un système efficace de réglementation prudente est un élément clé dans le maintien de cette confiance. Une réglementation prudente protège les déposants et les assurés par des règles qui limitent les transactions ou les placements susceptibles de présenter un danger, par l'obligation imposée aux administrateurs d'assurer une conduite saine et prudente des institutions et par les rôles confiés aux vérificateurs et à l'organisme de surveillance.

Le cadre global de réglementation prudente des institutions financières restera intact dans ses grandes lignes. Il sera toutefois modernisé, et de nouvelles mesures seront prises afin de régler les questions qui se sont posées récemment en matière de réglementation.

Conformément à l'approche globale recommandée par le juge Estey, la répartition fondamentale des responsabilités de maintien et de supervision de la santé des institutions entre les autorités de surveillance, les administrateurs des institutions et les vérificateurs externes reste inchangée. On cherchera cependant, par un certain nombre de propositions, à renforcer le rôle des administrateurs dans la marche de leur institution, à accroître le rendement des vérificateurs et à renforcer les autorités de surveillance.

Les dispositions réglementaires applicables aux transactions avec lien de dépendance et aux conflits d'intérêt seront modifiées afin de tenir compte de l'élargissement des activités susceptibles d'être exercées par un groupe financier. Les mesures qui permettent à l'heure actuelle de contrôler les transactions intéressées, dans les lois régissant les institutions financières, seront étendues de manière à s'appliquer de façon plus globale aux personnes en position d'influence ou de contrôle et interdiront la plupart des prêts, des placements et des opérations sur biens entre ces personnes et les institutions financières auxquelles elles sont liées. Les transactions qui ne seront pas interdites seront contrôlées et limitées.

Un régime un peu plus souple s'appliquera aux opérations entre institutions financières réglementées affiliées. Cela facilitera l'intégration de leurs activités et la prestation d'une gamme complète de services à leur clientèle.

Les règles de placement applicables aux institutions financières non bancaires seront modernisées conformément à la méthode de «gestion prudente» du portefeuille, remplaçant les critères qualitatifs applicables à chaque placement par des règles quantitatives générales ou liées à la compétition du portefeuille d'une institution.

liens commerciaux et d'autres sans — aient éprouvé des difficultés financières à assurer l'animation des débats. Diverses propositions pour la formulation d'une politique générale en matière de propriété ont été énoncées à partir d'une conception généralement différente de la capacité de la politique de propriété, seule ou combinée à d'autres mesures, de contribuer à la réalisation des divers objectifs de la politique publique.

La politique de propriété présentée ci-après reflète ce débat. Elle répond aux préoccupations exprimées au sujet des liens entre les secteurs financier et commercial. Cependant, elle tient aussi compte du fait qu'une politique de propriété n'est que l'un des différents moyens permettant de répondre à ces préoccupations. Elle peut soutenir — mais non remplacer — un contrôle rigoureux des transactions intéressées et la vigilance dans la régie des sociétés.

La politique tient aussi compte d'une réalité, à savoir que certains intérêts commerciaux détiennent actuellement une participation majoritaire dans le capital d'institutions financières et ont assuré un accès au capital, un esprit innovateur et une orientation des actionnaires qui ont bien servi le système financier au Canada. Ces liens ont été établis de bonne foi et en conformité avec les règles qui s'appliquaient à l'époque.

La politique du gouvernement en matière de propriété tient également compte de manière explicite des avantages que les institutions — et en particulier les plus petites d'entre elles qui essaient de s'établir — peuvent retirer de la présence d'un actionnaire fort.

Enfin, elle tient compte des avantages que peuvent apporter à toutes les institutions financières, qui jouent un important rôle de garde, une large répartition de leur capital dans le public, s'agissant de favoriser l'examen des activités de l'institution par le marché, d'établir les bases d'une régie efficace des sociétés et de s'assurer que l'institution rend compte au public de l'emploi de ses fonds.

À l'égard des banques intérieures, qui ont maintenant toutes un capital largement réparti, les propositions donnent la possibilité aux petites banques d'appartenir exclusivement à des intérêts financiers et d'atteindre une taille appréciable avant d'être obligées d'ouvrir leur capital. Cela reflète le point de vue selon lequel un capital fermé, sans liens commerciaux, peut fournir des avantages importants pour la croissance et le développement des institutions financières et moins de risque en matière de transactions intéressées. Cette politique soutiendra d'autres mesures visant à promouvoir la concurrence dans le système financier.

En ce qui concerne les sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance, qui ne sont assujetties pour le moment à aucune mesure de contrôle intérieur en matière de propriété, les propositions arrêtent la tendance à la généralisation des liens financiers-commerciaux dans l'industrie. Elles permettent aussi la mise en place d'importantes participations minoritaires afin de mieux appuyer le fonctionnement d'un système plus efficace de régie des sociétés.

accessoires en matière fiduciaire et dans le domaine de certaines valeurs mobilières, qui seraient exercés directement par toutes les institutions financières réglementées au niveau fédéral. Le droit d'établir des réseaux (pour pouvoir offrir les produits et les services d'une autre institution) sera également accordé à toutes les institutions à l'égard de toute la gamme des services financiers, sauf la vente au détail d'assurance.

Cette politique tient compte de la tendance à l'accroissement de la concurrence entre toutes les catégories d'institutions financières. Elle élimine les restrictions réglementaires qui ne répondent plus aux objectifs de la politique publique et risquent même de priver les utilisateurs canadiens de services financiers d'une partie des avantages de la concurrence, de l'efficacité et de l'innovation.

Pour s'assurer que ces nouveaux pouvoirs bénéficient à l'économie et accroissent la concurrence, le ministre des Finances gardera le droit discrétionnaire d'approuver une fusion ou une acquisition. Dans l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire, les grandes institutions financières ne seront généralement pas autorisées à acquérir d'autres grandes institutions. Et, en règle générale, les grandes institutions ne pourront étendre leurs activités à d'autres secteurs qu'en créant de nouvelles filiales, plutôt qu'en prenant le contrôle d'entreprises existantes. Fera exception à la règle le secteur des courtiers en valeurs mobilières, où les grandes institutions financières seront autorisées à acquérir la propriété de courtiers en valeurs mobilières existants.

La politique tient compte du fait que le système financier évolue de telle manière dans le monde entier que les institutions financières appartenant à n'importe laquelle des quatre catégories traditionnelles pourront offrir, directement ou par l'intermédiaire de filiales ou de sociétés affiliées, un éventail complet de services financiers, et elle protège la capacité des institutions canadiennes de rester des participants efficaces à l'échelle internationale en adaptant les services financiers au Canada aux besoins et aux réalités du marché, tant dans le pays qu'àilleurs dans le monde.

À mesure que l'intégration s'intensifiera dans le système financier, il faudra veiller avec plus de soin à la sécurité de l'épargne des Canadiens et à la capacité du système financier de répartir cette épargne de manière objective et efficiente. Ces préoccupations sont reflétées dans les changements proposés du régime de réglementation et de surveillance et des politiques concernant la propriété.

Propriété

Les questions relatives à la propriété ont figuré en bonne place dans le débat public. Les institutions financières, au Canada comme dans les autres pays industrialisés, se caractérisent actuellement par des formes diverses de propriété. Au Canada, elles vont d'institutions purement financières à capital largement réparti à des institutions fermées ayant d'importants liens commerciaux. Le fait que des institutions ayant différentes formes de propriété – certaines avec des

Les grandes orientations de politique qu'expose ce document concernent largement tous les Canadiens. Voici quelques-uns des principaux défis :

- la nécessité de profiter de l'occasion offerte par l'internationalisation des marchés financiers pour promouvoir des institutions financières canadiennes de classe internationale;
- le désir d'exploiter les avantages qu'une saine concurrence entre des institutions financières dynamiques peut offrir aux Canadiens;
- la nécessité d'accroître la protection contre les transactions intéressées et les conflits d'intérêt; et
- le désir de renforcer les pratiques prudentes de manière à améliorer la solvabilité des institutions.

Les politiques proposées dans ce document visent à relever ces défis en apportant des solutions analogues à des problèmes similaires, tout en permettant aux diverses catégories d'institutions financières de conserver dans une large mesure leur spécificité.

Elles s'appuient sur tout le substrat fourni par le Livre vert et les commentaires dont il a fait l'objet, ainsi que sur les discussions et les consultations qui ont suivi la publication du Livre vert.

Elles fournissent le cadre d'un système financier efficace, dynamique et sain qui contribuera au renouveau économique et bénéficiera à tous les Canadiens.

Structure de l'industrie et pouvoirs des institutions

Le gouvernement propose que, en principe et sous réserve de la politique en matière de propriété décrite ci-après, la propriété commune d'institutions financières réglementées ne soit assujettie à aucune restriction. Ces institutions pourront avoir des filiales relevant des autres «piliers» (y compris des négociants en valeurs) ou s'affilier à d'autres institutions financières, sous l'égide d'une société de portefeuille.

Les pouvoirs internes des institutions seront également élargis; notamment, des pouvoirs illimités seraient accordés en matière de prêt à la consommation et – dans le cas des institutions non bancaires qui dépassent une taille minimale et ont l'accord des autorités réglementaires – en matière de prêt commercial. Les institutions disposeront d'une souplesse accrue grâce à l'obtention de pouvoirs

I. Principes et orientations

Principes

Dans le Livre vert le gouvernement fédéral avait énoncé neuf principes qui devaient guider la politique du secteur financier, à savoir :

- 1) améliorer la protection du consommateur;
- 2) contrôler les transactions intéressées;
- 3) prévenir les abus de conflits d'intérêt;
- 4) promouvoir la concurrence, l'innovation et l'efficacité;
- 5) accroître la commodité et les possibilités de choix pour le consommateur;
- 6) élargir les sources de crédit à la disposition des particuliers et des entreprises;
- 7) assurer la santé des institutions financières et la stabilité du système financier;
- 8) promouvoir la compétitivité internationale et la croissance économique intérieure;
- 9) promouvoir l'harmonisation des politiques réglementaires fédérale et provinciales.

Ces principes s'appliquent aux diverses catégories d'institutions financières réglementées: les banques, les sociétés de prêt et de fiducie, les compagnies d'assurance, les courtiers en valeurs mobilières et les coopératives financières. Le gouvernement réitère son engagement de fonder la politique du secteur financier sur ces principes, qui ont été largement acceptés.

mises en oeuvre sous forme législative pendant la session parlementaire en cours. Il constitue le cadre général dans lequel le gouvernement exercera des pouvoirs particuliers à l'égard des transferts de propriété d'institutions financières, comme il est proposé dans deux projets de loi actuellement soumis à l'examen du Parlement – le projet de loi C-8 visant à modifier la Loi sur les compagnies d'assurance étrangères et la Loi sur les liquidations, et le projet de loi C-9 visant à modifier la Loi sur les compagnies de prêts, la Loi sur les compagnies fiduciaires, la Loi sur les banques et la Loi sur les banques d'épargne de Québec. Ces deux projets de loi ont subi leur première lecture le 6 octobre 1986.

L'ampleur et la complexité des questions en jeu représentent un défi formidable pour la formulation de la politique publique. Toutefois, le gouvernement a maintenant pu bénéficier d'un débat intensif et approfondi. Bien qu'il n'y ait pas, au Canada, consensus sur toutes les questions, le gouvernement estime que la politique proposée maintenant reflète une approche de ces questions qui est marquée au coin du sens des responsabilités, du pragmatisme et de l'équilibre, une approche qui servira au mieux les déposants, les assurés, les entreprises, les autres utilisateurs de services financiers et les milieux financiers au Canada.

L'encadrement du système financier (novembre 1986). Ces questions ont également été étudiées dans une optique provinciale par le groupe de travail de l'Ontario sur les institutions financières, présidé par M. Stefan Dupré, dans son rapport final (décembre 1985).

Pendant que ce débat se déroulait, d'autres événements contribuaient à attirer l'attention du public sur la réglementation du secteur financier. La faillite de la Banque commerciale du Canada et celle de la Norbanque, au milieu de 1985, ont mis en relief les questions de solvabilité, d'assurance-dépôts ainsi que de réglementation et de surveillance des banques en général. Elles ont entraîné l'établissement d'une commission d'enquête présidée par le juge Willard Z. Estey, dont le rapport a été publié en octobre 1986. Elles ont également provoqué un réexamen des méthodes de surveillance employées par le Bureau de l'Inspecteur général des banques. Le cabinet Coopers & Lybrand, choisi pour procéder à ce réexamen, a rendu public son rapport en août 1986.

En mars 1986, l'acquisition de l'une des plus grandes sociétés de fiduciairie du Canada par un conglomérat commercial a conduit le public à s'interroger sur les liens entre sociétés financières et non financières, ainsi que sur la concentration du pouvoir économique, les transactions intéressées, la diminution de la concurrence et les conflits d'intérêt. Le gouvernement fédéral a demandé des engagements à la société non financière acheteuse — qui les lui a fournis — en attendant que soit mis en place un nouveau cadre applicable à la réglementation du secteur financier et à la propriété des institutions financières. Ces engagements ont été déposés au Parlement en avril 1986. Cette acquisition a également incité le Comité des finances de la Chambre à publier, en juin 1986, un rapport supplémentaire comportant d'autres propositions à l'égard des liens entre sociétés financières et commerciales.

Ce débat portant sur les questions intérieures dans le secteur financier avait en arrière-plan une évolution rapide et profonde du contexte international dans lequel opèrent les institutions financières canadiennes. Cette évolution est en train de façonner un visage nouveau aux marchés financiers internationaux, de sorte que les pouvoirs publics de par le monde doivent adapter leur cadre de réglementation. À titre de pays commerçant intégré au système financier international, le Canada se doit de tenir compte de cette évolution dans l'élaboration de sa politique intérieure. De plus, la libéralisation des échanges de services financiers fait l'objet de discussions au plan multilatéral dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT), et au plan bilatéral à l'occasion des négociations entre le Canada et les États-Unis.

Cela fait un certain temps maintenant que les milieux financiers mènent leurs affaires en sachant qu'un changement de la réglementation est certain, mais sans bien connaître l'orientation et les dimensions de ce changement. Il importe, de l'avis du gouvernement, de donner aux marchés financiers et à leurs participants une indication claire des intentions des responsables de la politique fédérale, de manière à ce qu'ils puissent planifier et agir avec confiance. Cet énoncé de politique fournit cette indication. Il expose les mesures d'orientation qui seront

En novembre 1984, dans le document intitulé *Une nouvelle direction pour le Canada - Un programme de renouveau économique*, le gouvernement fédéral décelait dans le secteur financier l'un des principaux artisans du renouveau de l'économie canadienne. Il faisait connaître son intention d'étudier, en consultation avec les consommateurs, les entreprises et les provinces, les façons de modifier la vision traditionnelle des institutions financières et de leur réglementation afin de contribuer au progrès de l'économie. Le document posait une question à laquelle sont confrontés certains autres grands centres financiers dans le monde: jusqu'à quel point la réglementation financière doit-elle s'éloigner de la conception passée, qui mettait l'accent sur la spécialisation des fonctions, afin de permettre aux institutions financières d'offrir au public un plus large éventail de services? Autrement dit, devrait-on maintenir les séparations traditionnelles entre les «quatre piliers» – banques, sociétés de fiducie et de prêt, compagnies d'assurance-vie et courtiers en valeurs mobilières?

En avril 1985, Mme Barbara McDougall, alors ministre d'État aux Finances, publiait un document d'étude, *La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer* (le «livre vert»), afin de susciter un débat public sur les grandes questions touchant le consommateur des services financiers de même que le secteur financier. Ce document formulait un certain nombre de propositions précises visant à attirer l'attention sur les réactions possibles au niveau de la politique publique. Ce document fut suivi d'un supplément technique publié en juin 1985. À la même date parut le *Rapport final du Comité d'étude sur la Société d'assurance-dépôts du Canada (SADC)* (le «rapport Wyman»), qui étudiait les moyens d'améliorer le mécanisme d'assurance des dépôts au Canada. Ces documents ont alimenté un débat vigoureux et approfondi. Les associations du secteur financier, les diverses institutions, les gens d'affaires actifs dans le secteur financier, la presse financière et les Canadiens de milieux divers ont contribué au débat par la présentation d'instances, de mémoires, d'articles et de lettres. Les débats ont beaucoup bénéficié du rapport publié par le Comité permanent des finances et des affaires économiques de la Chambre des communes, *Institutions financières canadiennes* (novembre 1985), ainsi que des deux rapports, *L'assurance-dépôts* (décembre 1985) et *Vers une plus grande compétitivité dans le secteur financier* (mai 1986) du Comité sénatorial permanent des banques et du commerce. Les deux comités ont présenté des observations complètes sur les propositions du Livre vert et du rapport Wyman, tout en exposant un certain nombre de propositions nouvelles. Plus récemment, le Conseil économique du Canada s'est livré à un examen complet des questions en jeu dans son exposé sur la réglementation des institutions financières, *Concurrence et stabilité* –

25	Transactions contrôlées.....
25	Transactions entre institutions financières réglementées
25	affiliées
26	Conflits d'intérêt
27	Renseignements d'inités
27	Amélioration de la divulgation
27	Amélioration de la régie des sociétés
27	Rôle des administrateurs
29	Rôle des vérificateurs
30	Règles de placement
31	V. Système de surveillance et d'assurance-dépôts
31	Structure de l'appareil de surveillance.....
31	Bureau du surintendant des institutions financières
32	Coordination avec la SADC et la Banque du Canada
33	Comité consultatif
33	Coordination fédérale-provinciale.....
33	Pouvoirs de surveillance
34	Prise en charge
34	Programme de restructuration des institutions financières.....
35	Assurance-dépôts.....
35	Mandat de la SADC
35	Ocrot et retrait de l'assurance
36	Renseignements sur les institutions.....
36	Pouvoirs supplémentaires de la SADC
36	Financement.....
37	VI. Autres propositions
39	Annexe
39	Règles de placement: méthode de gestion prudente du portefeuille...
39	Sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance.....
39	Filiales
39	Immeubles et actions ordinaires
40	Hypothèques
41	Plafonnement des placements particuliers
41	Placements de portefeuille
41	Éléments d'actif en défaut
42	Caisses de retraite en fiducie
42	Immeubles et avoirs miniers
42	Plafonnement des placements particuliers
42	Placements de portefeuille

Table des matières

1	Introduction
5	I. Principes et orientations
5	Principes
6	Axes de changement
6	Conception générale de la politique du secteur financier
6	Structure de l'industrie et pouvoirs des institutions
7	Propriété
9	Cadre de réglementation prudente
10	Système de surveillance et d'assurance-dépôts
11	II. Pouvoirs des institutions financières
11	Filiales financières
11	Affiliation par le biais de propriétaires communs
12	Élargissement des pouvoirs directs
12	Prêt commercial
13	Prêt à la consommation
13	Conseil en placement et gestion de portefeuille
13	Pouvoirs fiduciaires accessoires
14	Établissement de réseaux
14	Participation étrangère
17	III. Politique en matière de propriété
18	Règles de propriété applicables aux banques à charte
19	Règles de propriété applicables aux sociétés de fiducie, de prêt et d'assurance
20	Acquisition de banques ou transformation en banque
21	Application des règles de propriété aux conglomérats financiers
21	Influence des actionnaires minoritaires
21	Définition d'un intérêt commercial et d'un lien commercial
23	IV. Réglementation du secteur financier
23	Contrôle des transactions intéressées
23	Personnes en position d'influence ou de contrôle
24	Transactions interdites

L'élaboration d'un cadre adapté aux réalités modernes du secteur financier représente un défi. Les questions de fond sont complexes. Les propositions décrites dans ce document constituent un ensemble cohérent et pragmatique de principes et de mesures qui équilibreront des intérêts concurrents de manière conforme au sens des responsabilités et qui nous aideront à atteindre les objectifs fixés en 1985 – la mise en place d'un système financier marqué au coin de la stabilité et de l'intégrité, dans lequel des institutions saines et de classe internationale se font concurrence de manière à offrir aux particuliers et aux entreprises des services commodes et innovateurs ainsi qu'un large accès au crédit.



L'honorable Thomas Hockin,
ministre d'Etat aux Finances

Dans le document publié en 1984 sous le titre *Une nouvelle direction pour le Canada - Un programme de renouveau économique*, le gouvernement fédéral avait annoncé son intention de travailler avec les provinces, le public et les milieux financiers à l'élaboration d'une législation qui répondrait efficacement à l'évolution rapide du système financier. Six mois plus tard, le gouvernement publiait un document d'étude intitulé *La réglementation des institutions financières du Canada: propositions à considérer*. Ce « Livre vert » visait à susciter un débat public et à focaliser l'attention sur les réponses possibles des pouvoirs publics au défi du changement. Comme l'indiquait l'avant-propos du Livre vert, « quoique la vie de la réforme sera difficile, on ne peut revenir en arrière... Peu importe la ligne d'action qui sera choisie, des changements doivent être apportés aux lois pour moderniser leur régime réglementaire ».

Au cours des mois qui ont suivi, les tendances du marché et les événements survenus dans le pays ainsi qu'à l'étranger ont rendu la réforme du secteur financier encore plus impérative. De nombreuses études ont été entreprises sur tous les aspects du secteur, et la question a fait l'objet d'un débat approfondi. Le Parlement a joué un rôle dans ce débat grâce aux rapports publiés par des comités permanents de la Chambre des communes et du Sénat.

La politique qui est décrite dans ce document et que refléteront des mesures législatives à déposer au cours de la présente session du Parlement, mène à terme ce processus de réforme du secteur financier. Cet énoncé des politiques du gouvernement fédéral supprimera les incertitudes qui empêchent actuellement les participants du marché financier de planifier et d'agir avec confiance. Les détails complets de ces propositions seront arrêtés lorsque la législation sera rédigée, en consultation avec le secteur financier.

Ce document expose également la politique d'encadrement plus générale en fonction de laquelle le gouvernement exercera les pouvoirs précis, en matière de loi transfert de propriété des institutions, qui sont proposés dans deux projets de loi actuellement à l'étude au Parlement.

De même, il décrit les principaux éléments du cadre réglementaire qui sera proposé sous forme législative lors de la session en cours du Parlement. Les mesures qui visent à mettre en oeuvre les propositions touchant l'appareil de supervision seront déposées au début de 1987; la législation visant à appliquer le reste des propositions suivra dans le courant de l'année.

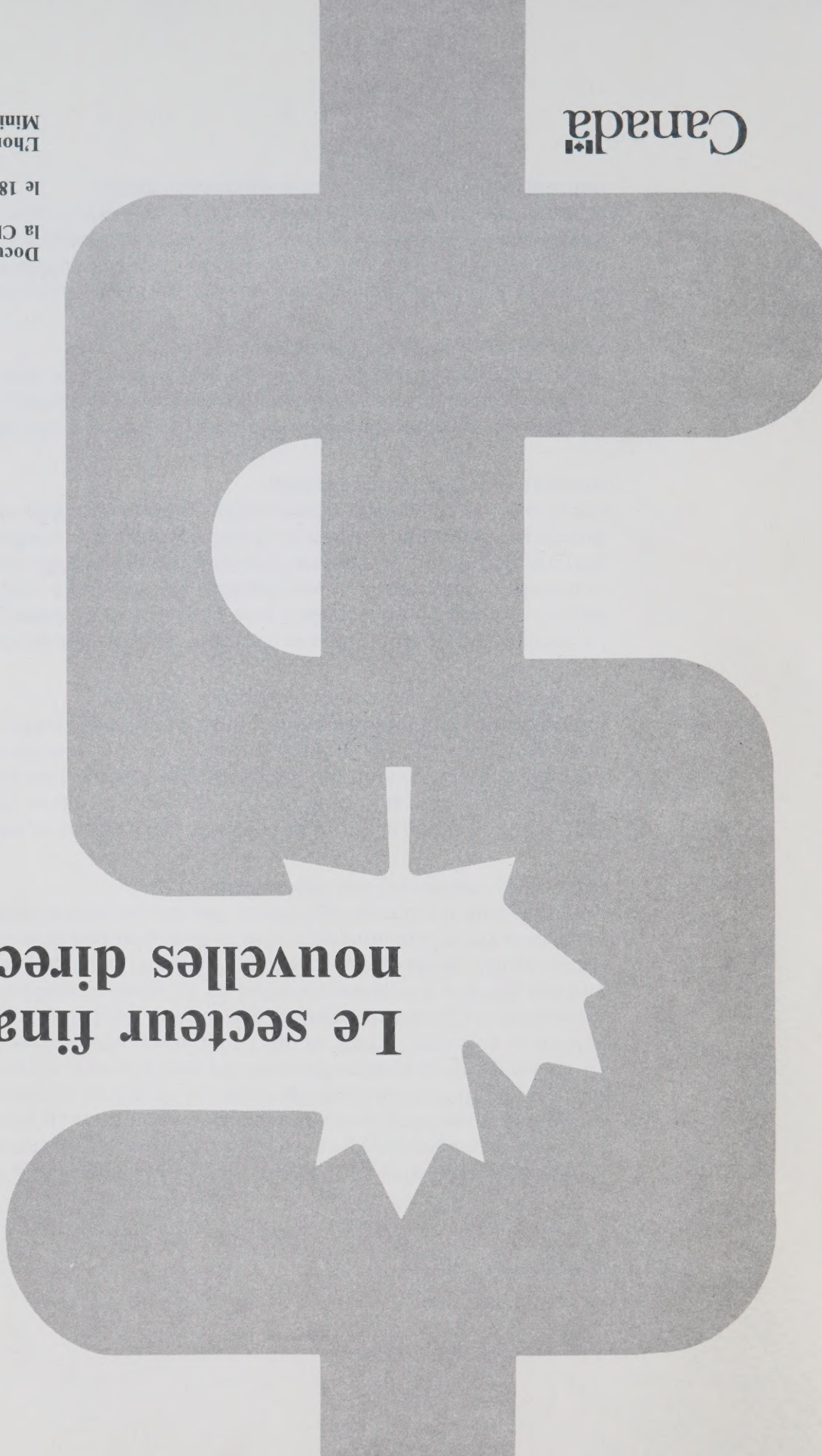
Canada

L'honorable Thomas Hockin
Ministre d'État (Finances)

le 18 décembre 1986

Document déposé à
la Chambre des communes

Le secteur financier : nouvelles directions



Le secteur financier: nouvelles directions

